



Ausschussdrucksache 21(16)105-A

(23.02.2026)

Stellungnahme

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Universität Greifswald

Öffentliches Fachgespräch

zu umwelt- und naturschutzrechtlichen Aspekten des

Gesetzentwurfs der Bundesregierung

Entwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes

BT-Drucksache 21/4099

am 25. Februar 2026

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Stellungnahme

im Rahmen eines öffentlichen Expertengesprächs am 25. Februar 2026
zu den Aspekten des Umwelt- und Naturschutzes im

Entwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes

– BT-Drs. 21/4099 –

Thesenartige Zusammenfassung

1. Schutzstandardabsenkung statt bloßer Verfahrensbeschleunigung

Die Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesses“ bewirkt keine bloße Vereinfachung naturschutz- und umweltrechtlicher Verfahren, sondern eine materielle Absenkung des Umwelt- und Naturschutzstandards.

2. Vorprägung der Abwägung zugunsten von Infrastruktur

Die gesetzliche Vorrangregelung verkürzt behördliche und gerichtliche Abwägungsspielräume und verschiebt das Gewicht systematisch zulasten der Natur- und Umweltbelange.

3. Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses im Naturschutzrecht

Bei artenschutz- und FFH-rechtlichen Ausnahmen wird das erforderliche „überwiegende öffentliche Interesse“ faktisch gesetzlich vorweggenommen und damit erheblich erleichtert.

4. Gleichstellung von Ersatzgeldzahlungen und Realkompensation als Systembruch

Die Gleichrangigkeit von Ersatzgeldzahlungen schwächt die Eingriffsregelung strukturell und führt zu einer deutlichen Absenkung des Naturschutzniveaus.

5. Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung ist zweifelhaft

Der Wegfall der vorgelagerten Prüfung erschwert frühzeitige Konfliktlösung und Alternativenprüfung; ein realer Beschleunigungseffekt ist nicht überzeugend belegt.

6. Fehlende Begründung der Dringlichkeit

Für zahlreiche Infrastrukturvorhaben wird die Einstufung als „überragendes öffentliches Interesse“ nicht hinreichend gerechtfertigt.

7. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die kumulative Schutzstandardabsenkung ist im Hinblick auf Art. 20a GG (Staatsziel Umweltschutz) und ein mögliches Rückschrittsverbot mindestens verfassungsrechtlich bedenklich.

8. Systemwechsel im Umwelt-, insb. Naturschutzrecht

Insgesamt zeichnet sich ein erheblicher Systemwechsel ab: Beschleunigung von Infrastrukturprojekten erhält strukturellen Vorrang vor Umwelt- und Naturschutz.

Inhaltsverzeichnis

I. Ausweisung von Infrastrukturvorhaben als im überragenden öffentlichen Interesse liegend.....	2
II. Gleichrangigkeit von Ersatzgeldzahlungen und Realkompensation im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.....	6
III. Grundsätzlicher Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung.....	8
IV. Bewertung, insb. im Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben	9

Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich – wie in der Einladung gewünscht – auf die Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes im Entwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes (BT-Drs. 21/4099). Diese Aspekte betreffen die Priorisierung von weiteren Infrastrukturvorhaben in das überragende öffentliche Interesse (dazu I.), die Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) (Art. 10, dazu II.), die Änderungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) (Art. 13, dazu III.). Eine Gesamtbewertung, die bisherige Beschleunigungsmaßnahmen berücksichtigt und die Änderungen im Umwelt- und Naturschutzrecht vor dem Hintergrund des Verfassungsrechts bewertet, schließt diese Stellungnahme (IV.) ab.

I. Ausweisung von Infrastrukturvorhaben als im überragenden öffentlichen Interesse liegend

Der Gesetzentwurf stellt Verkehrsinfrastrukturen, die als wesentlich im Entwurf eingestuft werden, in das überragende öffentliche Interesse. Das führt zu einer erheblichen Schwächung der Belange des Natur- und Umweltschutzes in der im Rahmen einer Planfeststellung oder -genehmigung durchzuführenden Schutzgüterabwägung. Es handelt sich gerade nicht um eine schlichte Vereinfachung von Vorschriften in der Praxisanwendung (so BT-Drs. 21/4099, S. 49), sondern um eine systematische Schutzstandardabsenkung für Umwelt- und Naturschutzbelange.

Viele Energie- und Infrastrukturvorhaben werden bereits als im überragenden öffentlichen Interesse liegend gesetzlich normiert:

- Erneuerbare Energien-Anlagen und Nebenanlagen: § 2 EEG
- Höchstspannungsleitungen: § 1 Abs. 2 Satz 1 NABEG
- Vorhaben, die der Anpassung, Entwicklung und dem Ausbau der Übertragungsnetze dienen: § 1 Abs. 1 Satz 2 BBPIG
- Schutz- und Sicherungsmaßnahmen am Übertragungsnetz: § 49c Abs. 1 Sätze 1 und 4 EnWG
- sonstige Energieleitungen: § 1 Abs. 2 Satz 3 EnLAG
- Energiespeicher: § 11c Satz 1 EnWG
- Elektrizitätsverteilnetze: § 14d Abs. 10 Satz 1 EnWG
- Hochspannungsleitungen einschließlich der für den Betrieb notwendigen Anlagen: § 43 Abs. 3a Satz 1 EnWG
- Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien, die in ein Wärmenetz gespeist wird mitsamt dafür erforderlichen Nebenanlagen und Wärmenetze: § 2 Abs. 3 Satz 1 WPG
- bestimmte Projekte für das Wasserstoff-Kernnetz: § 28q Abs. 8 Satz 5 EnWG
- Anlagen zur Erzeugung sowie zum Transport von Wärme, Kälte und Strom aus erneuerbaren Energien sowie Effizienzmaßnahmen in Gebäuden: § 1 Abs. 3 Satz 1 GEG
- Windenergieanlagen auf See und Offshore-Anbindungsleitungen: § 1 Abs. 3 WindSeeG
- Telekommunikationslinien: § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG
- Bahnbetriebszweck eines Grundstücks für Eisenbahninfrastruktur: § 23 Abs. 1 Satz 1 AEG

- Vorhaben und Maßnahmen in Bezug auf Bundesschienenwege: § 1 Abs. 3 Satz 2 BSWAG
- Bundesfernstraßen: § 1 Abs. 3 FStrAbG.

Durch den Infrastruktur-Zukunftsgesetz-Entwurf werden folgende, weitere Vorhaben als im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegend festgeschrieben:

- Ausbau, Neubau und Ersatzneubau von Schienenwegen der S des Bundes: § 1 Abs. 3 BSWAG-Entwurf, Art. 2, BT-Drs. 21/4099, S. 13
- Bau oder Ausbau einer Rastanlage und der Ersatz vorhandener Brückenbauwerke: § 3 Abs. 1 Satz 4 FStrG-Entwurf, Art. 4, BT-Drs. 21/4099, S. 15
- Bau oder Änderung einer Bundesfernstraße: § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrAbG-Entwurf (unter Erfüllung bestimmter Voraussetzungen), Art. 5, BT-Drs. 21/4099, S. 20
- Unterhaltungsmaßnahmen, welche dem vollständigen oder teilweisen Ersatz bundeseigener Schiffsfahrtsanlagen dienen: § 8 Abs. 1 Satz 6 WaStrG-Entwurf, Art. 6, BT-Drs. 21/4099, S. 21
- Vorhaben, die im Bedarfsplan laufend und fest disponiert sind oder für die der Bedarfsplan einen vorrangigen Bedarf – Engpassbeseitigung feststellt: § 1 Abs. 3 WaStrAbG-Entwurf, Art. 7, BT-Drs. 21/4099, S. 25.

Grundsätzlich kann eine **inflationäre Ausweitung der Vorrangregelung „überragendes öffentliches Interesse“** konstatiert werden. Allerdings ist das Vorgehen bislang beschränkt auf Infrastrukturvorhaben (Straßenverkehr, Schiene, Wasserwege, Energieleitungen, Telekommunikation). Jedoch hat diese Priorisierung eine erste Grenze: **Konkurrieren zwei oder mehrere Infrastrukturvorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, um eine und dieselbe Fläche, dann heben sich die diese Vorrangregelungen bzw. Gewichtungsvorränge gegenseitig auf.** Es erfolgt eine Abwägung zwischen gleichrangigen Vorhabenbelangen. Der Entwurf des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes versucht die Lösung von Kollisionen mehrerer Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegend gesetzgeberisch festgelegt wurden, etwa mit folgenden Regelungen zu lösen:

§ 20 Abs. 1 Sätze 4 und 5 AEG-Entwurf:

„Dabei ist das Beschleunigungsinteresse anderer Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, zu beachten. Vorhaben nach Satz 1 liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Die Verwirklichung eines Vorhabens nach Satz 1 ist als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen einzubringen.“

§ 17i Abs. 1 Satz 4 FStrG-Entwurf:

„Dabei ist das Beschleunigungsinteresse anderer Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, zu beachten.“

§ 18 Abs. 1 Sätze 4, 5 und 6 WaStrG-Entwurf:

„Dabei ist das Beschleunigungsinteresse anderer Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen, zu beachten. Vorhaben nach Satz 1 liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Die Verwirklichung eines Vorhabens nach Satz 1 ist als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen einzubringen.“

Welche Bedeutung diese Beachtensgebote anderer Vorhaben, die ebenfalls im überragenden öffentlichen Interesse liegen, entfalten, ist kaum ersichtlich. Sie entfalten wohl eher eine **symbolische Bedeutung**, nicht aber eine Regelungswirkung.

Allenfalls deutlich wird hieraus, dass bei der örtlichen Verbindung solcher Vorhaben (etwa Parallelführung von Eisenbahn- und Bundesstraßenrassen) das Gewicht beider Vorhaben die Naturschutz- und Umweltbelange noch weiter zurücktreten lässt, obwohl unter Umständen sogar kumulierte nachteilige Auswirkungen auf diese Rechtsgüter eintreten werden.

Im Verhältnis zu Naturschutzbelangen gilt etwas anderes: Die Vorrangregelung „überragendes öffentliches Interesse“ ist **erstens** eine **Gewichtungsdirektive in der Abwägung**.¹ Sie führt dazu, dass im Rahmen der Abwägung, die Kernelement der Zulassung eines Infrastrukturvorhabens in der Handlungsform der Planfeststellung oder Plangenehmigung ist, anderweitige Belange nur dann obsiegen, soweit sie im Einzelfall von solchem Gewicht sind, dass sie das überragende öffentliche Interesse am Ausbau der EE-Anlagen überwiegen.² Naturschutz- und Umweltbelange sind das in der Regel nicht; zumal dann nicht, wenn sie nicht ermittelt wurden, was etwa bei dem Verzicht auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung der Fall ist (s.u. II.). Der Fachgesetzgeber gesteht der Behörde oder dem Gericht im Rahmen der Abwägung nicht mehr einen wertungsoffenen Spielraum zu, sondern prägt diesen durch das überragende öffentliche Interesse vor und verkürzt ihn dadurch.³

Zweitens führt die Verankerung des überragenden öffentlichen Interesses **zu einer erheblichen Erleichterung der Ausnahmeerteilung bei der artenschutzrechtlichen und FFH-Verträglichkeitsprüfung**. Beide Naturschutzprüfungen sind unionsrechtlich bedingt. Sie sind kein wegwägbarer Belang in der Abwägung, sondern eine Unverträglichkeit stellt einen absoluten Versagungsgrund dar. Diese Naturschutzprüfungen entfallen nicht für die genannten Vorhaben. Sie sind nach wie vor durchzuführen. Kommen die Prüfungen zu dem Ergebnis, dass ein Vorhaben nicht mit dem Artenschutz- oder FFH-Recht vereinbar ist, so kann allenfalls eine Ausnahmeerteilung die Zulassung des Vorhabens ermöglichen. Für eine artenschutzrechtliche Ausnahme setzt § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG voraus, dass sie geboten ist

„4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.“

Schon nach geltender Rechtslage kann aus Gründen der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung eine Ausnahme erteilt werden. Dies müsste allerdings im Einzelfall begründet werden. Das Stellen von Infrastrukturvorhaben in das überragende öffentliche Interesse ermöglicht es, ohne nähere behördliche Begründung im Einzelfall die Voraussetzung der Nr. 5 zu bejahen. Es ist zwar nach wie vor eine Abwägung erforderlich, diese ist aber erheblich erleichtert, da sie „voreingestellt“ ist. Das enthebt die Behörde allerdings noch nicht davon, die Voraussetzungen des Satzes 2 des § 45 Abs. 7 BNatSchG (keine zumutbaren Alternativen, keine Verschlechterung des Erhaltungszustands) zu prüfen.

¹ Schlacke/Wentzien/Römling NVwZ 2022, 1577 (1578). Im Kontext v. § 1 S. 3 NABEG nennt *Wiesendahl*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, NABEG, § 1 Rn. 20, sie „Abwägungsdirektive“.

² Bader/Deißler/Weinke ZNER 2022, 337 (337).

³ Sailer/Militz ZNER 2024, 87 (88).

Im Rahmen des FFH-Rechts führt das überragende öffentliche Interesse der Infrastrukturvorhaben dazu, dass die Ausnahmevoraussetzung des § 34 Abs. 3 BNatSchG,

„abweichend von Absatz 2 darf ein Projekt nur zugelassen oder durchgeführt werden, soweit es

1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und
2. zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.“,

jedenfalls für die Nr. 1 ganz überwiegend erfüllt ist. Die Behörde muss zwar weiterhin eine umfassende und einzelfallabhängige Abwägung durchführen.⁴ Der Vorzug des Vorhabenausbaus kann also nach wie vor bei atypischen Sachverhaltskonstellationen widerlegt werden. Allerdings obliegt der zuständigen Behörde im Falle einer solchen Entscheidung gegen den Vorhabenausbau eine hohe Substantierungs- und Begründungslast.⁵ Damit wird das Regel-Ausnahme-Verhältnis, insbesondere bei den gesetzlich eröffneten behördlichen Auslegungsspielräumen im Zusammenhang mit Ausnahmen vom Habitatschutz (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) oder Artenschutz (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG), im Ergebnis zulasten des Naturschutzes umgekehrt.

Diese prioritäre Gewichtung in allen behördlichen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen sowie gerichtlichen Verfahren gilt neben § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG und § 44 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG auch für

- § 39 BNatSchG (Verbot, Tiere „ohne vernünftigen Grund“ zu stören)
- § 61 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG (Ausnahme von der Freihaltung von Gewässern und Uferzonen)
- § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG (Befreiungen)
- § 17 Abs. 1 Nr. 2 WHG (Zulassung eines vorzeitigen Baubeginns)
- § 9 Abs. 1 Satz 3 BWaldG (Rodung und Umwandlung eines Waldes)
- § 67a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 UVPG (vorzeitiger Baubeginn).

Zusammengefasst kann festgehalten werden:

- Vorhaben, die im überragenden öffentlichen Interesse liegend gesetzgeberisch verankert werden, haben einen Vorrang in Ermessens- und Abwägungsentscheidungen;
- durch die gesetzliche Bestimmung, dass spezifische Infrastrukturvorhaben der öffentlichen Sicherheit dienen und im überragenden öffentlichen Interesse liegen, werden insbesondere die Prüfungen und Entscheidungen über gegebenenfalls notwendige naturschutzrechtliche Ausnahmegenehmigungen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG bzw. § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 oder 5 BNatSchG vereinfacht und eine zügigere Projektrealisierung gewährleistet;
- diese Entscheidungen werden erleichtert, da das für eine Ausnahmeerteilung regelmäßige – sonst einzelfallorientiert zu ermittelnde – erforderliche überwiegende öffentliche Interesse schon mittels gesetzlichen Befehls vorliegt; eine Alternativenprüfung etwa nach § 34 Abs. 3 BNatSchG entfällt dadurch indes nicht;

⁴ Attendorp NVwZ 2022, 1586 (1589); Schlacke/Wentzien/Römling NVwZ 2022, 1577 (1578); *Wiesendahl*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, NABEG, § 1 Rn. 19.

⁵ OVG Greifswald, Urt. v. 7.2.2023 – 5 K 171/22 OVG, juris Rn. 160 ff.; OVG Münster, Urt. v. 27.10.2022 – 22 D 243/21.AK, juris Rn. 179 ff.; Schlacke/Wentzien/Römling NVwZ 2022, 1577 (1578); Sailer/Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, S. 20.

- raumplanerische Steuerungen und Priorisierungen dieser Vorhaben werden in der Abwägung zu anderen Belangen erleichtert.

Für eine solch weitreichende Vorfahrt-Regelung, die eine Art Beschleunigungsbooster für die Realisierung der vorliegenden umfangreichen Liste von Infrastrukturvorhaben zu Lasten von Umwelt- und Naturschutzstandards bewirkt, fehlt es an der Begründung ihrer Erforderlichkeit.

Der Gesetzgeber begründet nicht in ausreichendem Maße, warum die in das überragende öffentliche Interesse gestellten Infrastrukturvorhaben mit diesem Abwägungs- und Gewichtungsvorrang versehen werden müssen. Erforderlich ist – bereits aus grundrechtlichen Erwägungen (Eigentumsschutz, Art. 14 GG) und Erwägungen des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG) – eine Rechtfertigung. Als Begründung müssten schwerwiegendere Rechtsgüter wie zum Beispiel die Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit Strom (Energieversorgung als Aufgabe größter Bedeutung zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz) – angeführt werden.⁶ Mit der Stellung von Vorhaben in das überragende öffentliche Interesse werden die Enteignungsmöglichkeiten zu Lasten etlicher Land- und Forstwirte, die in der Regel die an die Fernstraßen angrenzenden Flächen bewirtschaften, maßgeblich ausgeweitet, weil das Abwägungsgebot eingeschränkt wird. Somit wird zugleich die freie Wirtschaft in den Branchen Land- und Forstwirtschaft erheblich nachteilig betroffen.

So ist etwa bei den als im überragenden öffentlichen Interesse liegenden Rastanlagen an Bundesfernstraßen (§ 3 Abs. 1 S. 4 FStrG-E, BT-Drs. 21/4099, S. 15) nicht erkennbar, welche schwerwiegenden Gründe es rechtfertigen, diese Vorhaben auf das Niveau des überragenden öffentlichen Interesses zu heben. Der in der Begründung genannte Belang „Wachstum und Wohlstand“ ist unzureichend (BT-Drs. 21/4099, S. 113).

Eine vergleichbare Dringlichkeit – wie sie etwa für den Ausbau der erneuerbaren Energien, die durch § 2 EEG in ein überragendes öffentliches Interesse gestellt werden, durch die Erreichung der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele angenommen wird – lässt sich jedenfalls nicht bei allen Infrastrukturmaßnahmen dieses Gesetzentwurfs pauschal erkennen und erst recht wird diese nicht ausreichend begründet.

II. Gleichrangigkeit von Ersatzgeldzahlungen und Realkompensation im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Kollidieren Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse mit Habitat- und Artenschutzbelangen, setzen sich die Vorhaben regelmäßig durch. Allerdings findet nach wie vor die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung Anwendung. Sie verlangt vom Verursacher eines Eingriffs, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. Nur wenn diese Realkompensationen nicht möglich oder zumutbar sind, kann der Verursacher durch Zahlung von Ersatzgeld seiner Kompensationspflicht nachkommen (§ 15 BNatSchG). Der Infrastruktur-Zukunftsgesetz-Entwurf sieht nunmehr in § 15 Abs. 6a BNatSchG-E für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen die Gleichrangigkeit der Ersatzgeldzahlung vor. M.a.W. wird im Rahmen dieser verkehrlichen Vorhaben die Realkompensation abgeschafft.

Damit verabschiedet sich der Gesetzgeber faktisch von einem seit über 50 Jahren bewährten Instrument des Naturschutzrechts – hier: Realkompensation – für Verkehrsprojekte, militärische Projekte des Bundes, die als

⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, „Überragendes öffentliches Interesse“ als unbestimmter Rechtsbegriff im Netzausbaubeschleunigungsgesetz, WD 5 - 3000 – 074/22 (16.5.2022), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/916756/b4b3ce30a8d47f8260cae2cfd1020de3/WD-5-074-22-pdf-data.pdf>.

im überragenden öffentlichen Interesse liegend gesetzlich ausgewiesen sind, und für die aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanzierten Vorhaben.⁷ Ersatzgeld steht durch § 15 Abs. 6a BNatSchG-E gleichrangig neben Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Auswahl bei der Eingriffskompensation. Vorzug wird in der Praxis dem Ersatzgeld gegeben werden, weil grundsätzlich werden trotz Ökokonten und Flächenpools regelmäßig bei Realkompensation zusätzliche Anforderungen etwa an Flächeninanspruchnahmen Dritter zu erfüllen sein. Selbst bei einer behördlich gewollten Realkompensation wird diese im Einzelfall regelmäßig als über das notwendige Maß hinausgehende, unverhältnismäßige Alternative bewertet und nicht zugelassen werden.

Es gibt darüber hinaus keine konkreten, klaren Aussagen zum Verbleib des Ersatzgeldes. Die Formulierung in § 15 Abs. 6a Satz 5 BNatSchG-E „Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit stellt sicher, dass die Ersatzzahlung zweckgebunden verwendet wird und ihre Verwendung nachweislich eine gleichwertige oder höhere ökologische Aufwertung in dem betroffenen Naturraum oder einem der angrenzenden Naturräume erwarten lässt.“, lässt keine eindeutige und transparente Eingriffsbewältigung des jeweiligen Eingriffsvorhabens erwarten. Die Kompensation wird nicht nachvollziehbar, insbesondere nicht im Hinblick auf die rechtlich erforderliche zeitliche Nähe zum Eingriff und deren Fachlichkeit.

Hinzu kommt, dass die Kompensationslasten nicht mehr auf Seiten des Vorhabenträgers liegen, sondern nunmehr auf Seite des Bundesumweltministeriums. Es ist weder fachlich noch personell und strukturell als eine oberste Bundesbehörde auf diese Aufgabe ausreichend vorbereitet. Der Vorhabenträger wird überdies noch weniger Veranlassung haben, naturschutzverträglichere Alternativen zu erwägen. Gleichzeitig droht voraussichtlich keine signifikante Planungsverkürzung einzutreten, da weiterhin die Eingriffsprüfung durchzuführen ist.

Statt reale Eingriffe in Natur und Landschaft auch real zu ersetzen, wird jetzt in der Regel vom öffentlichen Vorhabenträger eine Art „**Abläss**“ gezahlt. Die Geldzahlung ist zwar zweckgebunden, wann und wo dieses Geld zum Einsatz kommt, liegt indes in der Zukunft und ist ungewiss. Im Grunde bedeutet diese Gleichsetzung von Realkompensation und Ersatzgeldzahlung eine tiefgreifende Aushöhlung der Eingriffsregelung und gleichzeitig eine erhebliche Herabsenkung des Naturschutzniveaus in Deutschland. Ob diese Absenkung durch ein Naturflächenbedarfsgesetz, das sich derzeit in Vorbereitung befindet, abgefedert werden kann, bleibt abzuwarten.⁸ Wenn nicht gänzlich von dieser Regelung abgesehen wird – was vorliegend zu empfehlen ist – dann sollten zumindest

- eine klarere Zuweisung des Einsatzes der Ersatzgelder in Bezug auf den notwendigen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zum Eingriff erfolgen
- und eine zusätzliche landesrechtliche Steuerung explizit ermöglicht werden.

Letzteres könnte unproblematisch durch eine Ergänzung des Satzes 4 erfolgen:

„Die jeweils zuständigen Vorhabenträger in Bundes- und Bundesauftragsverwaltung und der Eisenbahnen des Bundes können ihre Verpflichtung zur Ausführung, Unterhaltung und Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch Ersatzzahlungen an das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit oder an eine durch dieses zu bestimmende Stelle, **darunter können auch Stellen in den Bundesländern fallen**, erfüllen.“

⁷ SRU, Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen, Politikimpuls, 02/2026, S. 3 (abrufbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2026_02_SN_Beschleunigung.pdf?__blob=publicationFile&v=9).

⁸ Vorschläge enthält die Stellungnahme des SRU (Fn. 7), S. 3.

und dazu ergänzend in § 15 Abs. 6a Satz 6 BNatSchG-E:

„Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit kann sich bei der Bewirtschaftung der Mittel sowie bei der Ausführung und Sicherung von Auswertungsmaßnahmen Dritter, **darunter auch Stellen in den Bundesländern**, bedienen.

Für die Option, dass den Ländern die Bewirtschaftung der Ersatzgelder zugewiesen wird, spricht vor allem, dass sie es sind, die über die Vollzugsinstrumente, mit denen eine reale Kompensation durchgeführt werden kann, verfügen. Das Bundesumweltministerium ist aufgrund seiner Zuständigkeit kaum in der Lage, die Mittel in die Fläche zu bringen.

III. Grundsätzlicher Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfung

Nach § 16 Abs. 2 Satz 2 ROG-E (Art. 13, BT-Drs. 20/4099, S. 42) soll keine Raumverträglichkeitsprüfung für Vorhaben der Bundesfernstraße, der Bundeswasserstraße, Schienenwege des Bundes sowie für Pumpspeicherkraftwerke durchgeführt werden. Lediglich wenn die zuständige Raumordnungsbehörde im Benehmen mit der für Verkehr oder Pumpspeicherkraftwerke zuständigen obersten Landesbehörde innerhalb von vier Wochen nach Anzeige nach § 15 Absatz 4 Satz 2 widerspricht, soweit sie erwartet, dass das Vorhaben zu erheblichen raumbedeutsamen Konflikten mit den Erfordernissen der Raumordnung oder mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen führen wird, gilt dieser quasi-gesetzliche Verzicht auf die Raumverträglichkeitsprüfung nicht.

Sinn und Zweck der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen großer Infrastrukturvorhaben ist, Raumwiderstände vor der Ebene der Zulassung dieses Projektes frühzeitig zu erkennen und sie zu einem Ausgleich mit dem Projekt zu führen.⁹ Auf dieser vorgelagerten Ebene sind Alternativplanungen noch möglich und sinnvoll. 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. Eine intensive Umweltverträglichkeitsprüfung findet noch nicht statt, sondern lediglich eine überschlägige Prüfung der Umweltauswirkungen. Insoweit kommt es auch nicht zu Doppelprüfungen im Vergleich zur Zulassungsebene.

Mit dem grundsätzlichen Verzicht auf eine Raumverträglichkeitsprüfung, außer es wird ein atypischer Sachverhalt begründet (vgl. „soll“) wird der Ausgleich von konfligierenden Belangen, insbesondere Raumwiderständen in Form von Umwelt- und Naturschutzbelangen, auf das Zulassungsverfahren und die Zulassungsentscheidung konzentriert. Der Abschichtungseffekt, den die Raumverträglichkeitsprüfung erfüllt, wird nicht mehr Rechnung getragen. Varianten und Alternativen können nicht mehr auf vorgelagerter Ebene sondiert werden. Ein Beschleunigungseffekt durch Verzicht auf die Raumverträglichkeitsprüfung ist insofern zu bezweifeln. Die Raumverträglichkeitsprüfung ist auch keine selbstständig anfechtbare behördliche Entscheidung, sondern wie ein innerbehördliches Gutachten einzuordnen.¹⁰ Insofern wird durch sie auch kein Rechtsschutzverfahren ausgelöst, das zu einer Verzögerung der Vorhabenzulassung führen könnte.

⁹ Decker, in: Kment, ROG, 2. Aufl. 2026, § 15 Rn. 22.

¹⁰ Decker, in: Kment, ROG, 2. Aufl. 2026, § 15 Rn. 24 ff., 165.

IV. Bewertung, insb. im Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben

In der Zusammenschau der bereits durch das Osterpaket 2022 und im Gefolge der EU-Notstandsgesetzgebung und RED III erfolgten Beschleunigungsmaßnahmen¹¹ stellt sich die Frage, ob es des vorliegenden Beschleunigungsboosters durch den Abbau des materiell-rechtlichen Schutzstandards für Natur- und Umweltbelange für die vorliegend gelisteten Infrastrukturvorhaben bedarf. Die materiell-rechtlichen Abschwächungen von Umwelt- und Naturschutzanforderungen im Rahmen der Zulassung von Infrastrukturvorhaben erzeugen insgesamt eine Art Systemwechsel für das Umwelt- und Naturschutzrecht: Die hier genannten und gelisteten Infrastrukturvorhaben (Schienen-, Wasser- und Straßeninfrastruktur) sollen möglichst unbeeinträchtigt von den durch sie ausgehenden Beeinträchtigungen für Umwelt- und Naturschutz verwirklicht werden. Beschleunigung der Infrastrukturvorhabenverwirklichung erhält damit einen generell höheren Rang als Umwelt- und Naturschutzbelange.

Dies ist zunächst im Hinblick auf das deutsche und unionsrechtliche Integrationsprinzip problematisch.¹² Dem in Art. 191 Abs. 1 Spr. 1 AEUV genannten Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt lässt sich ein ökologischer Bestandsschutz und ein Verschlechterungsverbot entnehmen. Der Gesamtbestand an Naturgütern soll nicht verringert werden.¹³ Gerade diesem Ziel dient die Anforderung an einen Ausgleich oder Ersatz von erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft. Die durch das Gesetz angestoßene Entwicklung ist auch geradezu gegenläufig zu den Zielsetzungen der EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur.¹⁴ Schließlich ist die erhebliche Abschwächung des deutschen Umwelt- und Naturschutzniveaus verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Dem Staat kommt eine besondere Verpflichtung für den Klima- und Umweltschutz gemäß Art. 20a GG zu. Diese Bedenken werden jedenfalls in Bezug auf die Eingriffsregelung bereits in einem Gutachten von *Degenhart*¹⁵ aus dem Jahr 2011 geäußert. Er hält die Eingriffsregelung des BNatSchG zwar nicht durch Art. 20a GG für unveränderlich festgeschrieben. Eine Änderung kann aber das verfassungsrechtliche Untermaßverbot von Art. 20a GG verletzen:

„Eine ersatzlose Zurücknahme der Eingriffsregelung oder deren Abschwächung in einer Weise, dass eine Verschlechterung in der tatsächlichen Situation des Naturschutzes eintreten kann, ist dem Gesetzgeber jedoch untersagt. Insoweit enthält Art. 20a GG ein Verschlechterungsverbot bzw. ein relatives normatives Rückschrittsverbot, (darunter würde die Gleichstellung des Ersatzgeldes auf die Ebene der Naturalkompensation wegen der Aushöhlung der Möglichkeit zur Realkompensation fallen, *Anm. d. Verf.*) das in einzelnen Aspekten auch unionsrechtlich untermauert werden kann.“¹⁶

Um dem aus Art. 20a GG ableitbaren Gebot einer Verschlechterung des Umwelt-, insb. Naturzustands entgegenzuwirken, bedeutet das konkret, dass wenn eine Vielzahl von Vorhaben zu einer signifikanten Verschlechterung der Umweltqualität insgesamt führt, ein sinnvoller und ausreichender Ausgleich zu schaffen ist.¹⁷ Indes lässt das Infrastruktur-Zukunftsgesetz ein solches Vorgehen vermissen. Ferner ist fraglich, ob der Gesetzgeber

¹¹ Knapp skizziert bei SRU (Fn. 7), S. 1 f.; vgl. Schlacke/Thierjung, in: Kreuter-Kirchhof/Schlacke, Klimaschutzrecht, 2025, KSG Einf. Rn. 139 ff.

¹² SRU (Fn. 7), S. 2.

¹³ Dürig/Herzog/Scholz/Calliess, 108. EL August 2025, GG Art. 20a Rn. 275.

¹⁴ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. L v. 29.7.2024.

¹⁵ Degenhart, Regelungsmöglichkeiten des Bundes zur Gleichstellung von Ersatzgeld und Naturalkompensation im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung – verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen –, 2011, abrufbar unter: <https://www.bfn.de/eingriffsregelung-0>.

¹⁶ Degenhart (Fn. 15), S. 86 f.

¹⁷ Huber/Voßkuhle/Epiney, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20a Rn. 108

seiner Aufgabe gerecht wird, Eingriffe in Umweltgüter als potentielle Gefährdungen der natürlichen Lebensgrundlagen angemessen zu begründen.¹⁸ Es ist nicht erkennbar, dass er die möglichen Auswirkungen auf die Umwelt angemessen gewichtet und zu dem Gewicht des jeweiligen Vorhabens in Bezug setzt.¹⁹ Das können die abstrakten Bezugnahmen auf bestimmte Vorhabengruppen nicht leisten. Erst recht dann nicht, wenn sie sich auf Vorentscheidungen beziehen, in deren Rahmen die Umweltauswirkungen keine Rolle spielten, wie etwa bei den in § 15 Abs. 6a BNatSchG-E genannten Vorhaben.

Eine Gleichstellung des Ersatzgeldes mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen würde einen tiefgreifenden Einschnitt in die Systematik der Eingriffsregelung bewirken. Dies würde eine relevante Absenkung des verfassungsrechtlich geforderten Schutzniveaus bedeuten, da hierdurch die rechtlichen Hürden für Eingriffe gesenkt, Kompensationsmaßnahmen erschwert und bestehende Vollzugsdefizite gesteigert würden.

Der mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz eingeleitete Systemwechsel für das Umwelt-, insb. Naturschutzrecht, führt das Umweltschutzniveau der Bundesrepublik Deutschland zu einer gravierenden Absenkung. Dieses gleicht einem Öffnen von Schleusen, wie die Forderung des Bundesrates nach einer Übertragung der Ersatzgeldzahlung auch auf das Bauplanungsrecht zeigt.²⁰

¹⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20a Rn. 73.

¹⁹ Schulze-Fielitz, in: Dreier, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20a Rn. 47.

²⁰ BR-Drs. 780/25 (Beschluss), S. 102