

Fraktionsbeschluss vom 15. Dezember 2020

Mit mehr Planungsqualität eine schnellere Umsetzung der Verkehrs- und Energiewende erreichen

Deutschland droht die Energiewende auf halbem Wege auszubremsen und die Verkehrswende zu verpassen. Der dringend notwendige Ausbau von Schienen- und Radwegen, Stromtrassen und Windrädern geht viel zu langsam. Zahlreiche größere Vorhaben benötigen vom Beginn der Planung bis zur Baugenehmigung 20 Jahre. Mit solchen Realisierungszeiten wird eine Verkehrs- und Energiewende noch lange auf sich warten lassen. Zu lange für die Klimakrise.

Den Ausbau der erneuerbaren Energien oder die Mobilitätswende wollen wir Grüne im Bundestag mit einer schnellen, guten und verlässlichen Planung voranbringen, damit Deutschland seine Klimaziele erreicht. Anders als die Bundesregierung wollen wir eine Planungskultur erreichen, die Bürger*innen und Umweltverbände nicht als „Planungs-Bremser“ abwertet, sondern als Ideengeber wertschätzt.

Wichtig ist uns dabei die konsequente Umsetzung der völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben. Sie sind ein hohes Gut und setzen Mindeststandards für den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Aarhus-Konvention und europäisches Planungsrecht sichern die Umsetzung von Maßnahmen im Einklang mit Mensch und Natur.

Die Bundesregierung hingegen fährt einen anderen Kurs: Im Bereich der Planung von Verkehrsinfrastruktur hat sie allein in dieser Legislaturperiode vier Gesetze zur Planungsbeschleunigung auf den Weg gebracht. Der Flickenteppich aus neuen Regelungen und Maßgaben wächst. Gleichzeitig wurde keines der seit 1990 eingeführten Gesetze zur Planungsbeschleunigung evaluiert und auf seine Beschleunigungswirkung hin geprüft. Messbare Erfolge der Beschleunigungsgesetze blieben damit bisher aus. Statt die wesentlichen Ursachen für Umsetzungsverzögerungen anzugehen, setzt die Bundesregierung vor allem auf die Beschneidung von Teilhaberechten und rechtlichen Überprüfmöglichkeiten.

Immer wieder wird behauptet, dass vor allem Klagen von Bürger*innen und Umweltverbänden Planungen im Verkehrs- und Energiebereich verzögern und somit das größte Hindernis für Planungsbeschleunigungen darstellen. Das ist nachweislich falsch: Der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen kommt in einer empirischen Studie zum Ergebnis, dass Verbandsklagen trotz der stark ausgeweiteten rechtlichen Überprüfmöglichkeiten nur selten eingesetzt werden.

Im Verhältnis zu allen abgeschlossenen Verfahren der Verwaltungsgerichte ist der Anteil der durch Verbandsklagen veranlassten Entscheidungen mit etwa 0,04 Prozent äußerst gering. Die hohe Erfolgsquote der Verbandsklagen (50 Prozent) zeigt nach Ansicht des Sachverständigenrates, dass Umweltverbände Planungsverfahren nicht verzögern, sondern mit ihren Klagen berechnigte Umwelt- und Naturschutzaspekte in den Planungen durchsetzen. Dass auch mit dem jetzigen Planungsrecht rasche Verfahren möglich sind, beweist die Genehmigungsplanung für die Gigafactory 4 von Tesla im brandenburgischen Grünheide. Mit einem starken politischen Willen und politischer Prioritätensetzung, mit zusätzlicher informeller Beteiligung und uneingeschränkter Transparenz wird dieses Großprojekt vorangetrieben.

Tatsächlich verzögern sich Planungen unter anderem deshalb maßgeblich, weil Planungs- und Genehmigungsbehörden personell nicht ausreichend ausgestattet sind, um die zahlreichen komplexen Pro-

jekte zügig abarbeiten zu können. Gleiches gilt bei den Gerichten: Auch hier fehlen oft die entscheidenden Personalkapazitäten, um die zum Teil hochkomplexen Streitfragen in angemessener Frist bearbeiten und entscheiden zu können. Des Weiteren werden Bürger*innen nicht oder erst zu spät in den Verfahren beteiligt – zu häufig erst dann, wenn wichtige Planungsentscheidungen zu einem Projekt längst gefallen sind. Das senkt die Akzeptanz für Planungsvorhaben und erhöht das Risiko von Widerständen und Klagen gegen Projekte.

Die Planung von Verkehrs- und Energieprojekten des Bundes erfolgt in einem mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Ausgangspunkte für die Entwicklung von Infrastruktur sind der durch die Bundesregierung entwickelte Bundesverkehrswegeplan beziehungsweise für die großen Stromleitungen der Netzentwicklungsplan. Dort werden die für die nächsten 10 bis 15 Jahre vorgesehenen Vorhaben im Grundsatz festgelegt und die zugehörige Bedarfsplanung im Bundestag beschlossen. Sodann wird im Raumordnungsverfahren die räumliche Vereinbarkeit mit lokalen Schutzgütern wie Siedlungsflächen oder Schutzgebieten für verschiedene Ausführungs- bzw. Trassenalternativen geprüft. Im Planfeststellungsverfahren wird die Rechtmäßigkeit einer konkret ausgewählten Linienführung inklusive ihrer baulichen Ausführung geprüft. Der Planfeststellungsbeschluss durch die zuständige öffentliche Behörde genehmigt dem Vorhabenträger, mit dem Bau des Vorhabens, also beispielsweise einer Eisenbahnstrecke, des Wasserweges oder der Stromtrasse, zu beginnen.

Im Bereich der Stromtrassen-Planung wurde 2019 eine Reform durchgeführt, die durch klare Verfahren, zusätzliches Personal, Berücksichtigung der Klimaziele und frühe Bürgerbeteiligung nach ersten Einschätzungen tatsächlich Beschleunigungspotential entfalten kann. Da hinken der Bundesverkehrswegeplan und beispielsweise auch die Gasnetzplanung weit hinterher. Noch mehr Sorgen als der Ausbau der Stromnetze machen inzwischen die Erneuerbaren Energien. Solange der Bundesregierung nichts Besseres einfällt, als zusätzliche Abstandsfordernungen für die Windenergie einzuführen, werden ihre bundesweiten Ausbauziele 2030 unerreichbar bleiben.

Grüne Forderungen für eine bessere Planungsqualität und eine schnellere Planungsumsetzung:

1. Personaloffensive starten und Kernursache für Planungsverzögerung beseitigen

Wesentliche Ursache langer Planungszeiten ist der Mangel an Personal in den Planungs- und Genehmigungsbehörden. Während Planungsverfahren rechtlich immer komplexer und aufwändiger werden, bleiben die personellen Kapazitäten in den Behörden unverändert. Oft werden Planungsstellen sogar ganz gestrichen. Aber auch die Träger öffentlicher Belange, wie untere Naturschutzbehörden, können aufgrund sehr schwacher Personalausstattung schlichtweg nicht zeitnah Rückmeldungen an die Planungsbehörden geben.

Vielerorts beklagen Behörden zusätzlich einen Fachkräftemangel. Im direkten Wettbewerb mit anderen Arbeitgeber*innen des Arbeitsmarkts bieten Planungsbehörden die oft weniger attraktiven Angebote für Bewerber*innen. In der Folge fehlt es vielen Planungsbehörden immer öfter an Nachwuchs und fachlicher Kompetenz. Hinzu kommt, dass einige Planungsbehörden noch immer unzureichend finanziell ausgestattet sind, was beispielsweise Fortbildungen erschwert.

Eine ähnliche Lage ist bei vielen Gerichten zu beobachten: Gerichte sind auf verschiedenen Ebenen oftmals nicht so mit Personal ausgestattet, dass sie in zum Teil hochkomplexen Streitfragen in angemessener Frist entscheiden können. Dies betrifft zum einen die Anzahl der Richter*innen und zum anderen das wissenschaftliche Personal, das den Richter*innen zuarbeitet. Gerade das Bundesverwaltungsgericht muss jedoch zunehmend Klageverfahren über Infrastrukturvorhaben erst- und letztinstanzlich entscheiden.

Wir fordern:

- **Personaloffensive schnell starten:** Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie Gerichte sind soweit mit Personal auszustatten, dass Beschleunigungseffekte im Verfahrensablauf messbar werden. Hier brauchen wir eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund und Ländern. Wir fordern eine Bund-Länder-Vereinbarung mit klaren Zielquoten und Finanzierungswegen. Es muss sichergestellt werden, dass genügend Personal zur Verfügung steht um bereits gesetzlich festgelegte Fristen auch tatsächlich einhalten zu können. Auch die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte in Deutschland bzw. Verwaltungsgerichtshöfe der Länder sowie das Bundesverwaltungsgericht müssen mit ausreichend Personal versorgt werden.
- **Personal ausreichend qualifizieren:** Personal in Behörden und Gerichten muss ausreichende Möglichkeiten zur regelmäßigen Weiterbildung erhalten, um die mit Rechtsänderungen und steigenden Anforderungen komplexer werdenden Sachverhalte zügig, effizient und rechtssicher bearbeiten zu können. Das beschleunigt Verfahren und schafft vor allem Planungssicherheit. Die Verkehrs- und Energiewende braucht gut ausgebildetes Personal in den Planungs- und Genehmigungsbehörden.
- **Mit neuen Ausbildungsmodellen für Nachwuchs sorgen:** Um dem Fachkräftemangel in den Behörden entgegenzuwirken, sind Ausbildungsmodelle zu finden, die Nachwuchs noch während der Ausbildung an die Planungsbehörden binden. Denkbar ist etwa die finanzielle Förderung von Absolvent*innen in den Bereichen Planung, Planungsrecht und Ingenieurwesen, die sie als Gegenleistung dazu verpflichtet, für einen bestimmten Zeitraum im Staatsdienst zu arbeiten. Damit könnte verlässlicher für neues Planungspersonal gesorgt werden.
- **Behörden finanziellen Spielraum geben:** Die finanziellen Zuwendungen des Bundes für seine eigenen Planungs- und Genehmigungsbehörden sind aufzustocken, um den öffentlichen Dienst attraktiver zu machen und den finanziellen Spielraum der Behörden zu erweitern. Denkbar sind beispielsweise Einstiegs- oder Wechselboni sowie Co-Finanzierungsmöglichkeiten für finanziell schlechter gestellte Planungs- und Genehmigungsbehörden.

2. Mit einem Bundesnetzplan die Klimaschutzziele im Verkehr erreichen

Der Ausbau von Infrastruktur im Energie- und Verkehrssektor muss sich klar an den Klimaschutzziele ausrichten. Der gegenwärtige Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP) aber führt den rückwärtsgewandten Kurs bisheriger Verkehrspolitik fort: Trotz der Klimakrise fließen doppelt so viele Investitionsmittel in den Ausbau von Autobahnen und Bundesstraßen als in den Ausbau des klimafreundlichen Schienenverkehrs. Bleibt es bei den im Bundesverkehrswegeplan 2030 vorgesehenen Straßenbauprojekten, so wird laut Umweltbericht des BVWP die Klimaschutzlücke im Verkehrssektor vergrößert.

Planungskapazitäten werden daher an den falschen Stellen gebunden. Statt Ressourcen für ein Verkehrsnetz umweltfreundlicher Mobilitätsangebote zu bündeln, werden über Jahre Planungskapazitäten für verkehrlich fragwürdige Ortsumfahrungen gebunden.

Zudem ist gerade bei der wichtigen Frage danach, ob eine Infrastruktur überhaupt gebaut wird, eine umfassende und gute Bürgerbeteiligung wichtig. Diese hat im Verkehrsbereich bisher nur völlig ungenügend stattgefunden. Werden Beteiligungsverfahren durchgeführt, mangelt es an der Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnisse für das weitere Planungsverfahren.

Beispielhaft für diese „scheinbare“ Beteiligung ist der Bundesverkehrswegeplan 2030. Zwar konnten im Verfahren zum BVWP 2030 betroffene Privatpersonen, Bürgervereinigungen und Verbände ihre Anregungen vortragen, diese wurden jedoch bei keinem einzigen Projekt berücksichtigt, da nach Auf-

fassung des Verkehrsministeriums keine Auswirkungen auf den Gesamtplan festgestellt wurden. Berücksichtigt wurden lediglich politische Interventionen, die dazu geführt haben, dass auch nicht bauwürdige Projekte in das Planwerk aufgenommen wurden.

Wir fordern:

- **Bundesnetzplan einführen und Klimaschutz oberste Priorität einräumen:** Die Bundesverkehrswegeplanung mit ihrer Aneinanderreihung von Einzelprojekten ist zwingend durch eine klimafreundliche Netzplanung zu ersetzen, die Mobilitätsangebote miteinander vernetzt. Ein Bundesnetzplan setzt den Schwerpunkt auf den Erhalt und die Erneuerung bestehender Infrastruktur entlang der Bedeutung von Projekten für das Gesamtnetz. Im Bundesnetzplan haben Infrastrukturmaßnahmen für den Deutschland-Takt der Bahn, einen bundesweit verknüpften Taktfahrplan, oberste Priorität. Die Auswahl von einzelnen Infrastrukturprojekten erfolgt unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten. Dies könnte durch eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erreicht werden.
- **Straßenprojekte müssen auf den Prüfstand:** Um das Ziel klimafreundlicher Mobilität zu erreichen und eine echte Priorisierung bei der Planung von Verkehrsprojekten hinzubekommen, müssen alle Straßenneubauprojekte auf den Prüfstand. Sie sind nur dann zu realisieren, wenn sie in der Gesamtplanung keine negative Klima- und Verlagerungswirkung haben. Bis dahin gilt der Grundsatz: keine Neubeginne ohne Neubewertung. Darüber hinaus ist bei der Prüfung der Straßenprojekte zu berücksichtigen, dass der Verkehrssektor auch dem Ziel der Bundesregierung Flächen zu sparen Rechnung tragen muss.
- **Eine Verkehrswendeagentur schaffen:** Die Verkehrswendeagentur übernimmt Projektplanungen für die Verkehrswende und hilft den Kommunen schneller und besser zu planen. Dieser Service richtet sich insbesondere an Kommunen, die nicht ausreichend PlanungsKapazitäten haben.
- **Mit aktuellen Verkehrsprognosen reale Bedarfe ermitteln:** Als Basis einer guten Verkehrswegeplanung müssen aktuelle Verkehrsprognosen unter Berücksichtigung der Klimaziele zugrunde gelegt werden. Verkehrsuntersuchungen sind ergebnisoffen, wirklichkeitstreu und verkehrsträgerübergreifend durchzuführen. Die Prognosen sind mit Blick auf eine umfassende Mobilitätswende kritisch zu hinterfragen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung muss transparent, nachvollziehbar und auf reformierten Gewichtungsfaktoren aufbauen. Beispielsweise muss das Ziel des Pariser Klimaabkommens einbezogen und Beeinträchtigungen des Arten- und Naturschutzes angemessen berücksichtigt werden.
- **Netzplanung mit Öffentlichkeitsbeteiligung:** In die Erarbeitung eines zukunftsfähigen Netzplanes ist eine ernsthafte Öffentlichkeitsbeteiligung eine Selbstverständlichkeit. Es muss transparent und nachvollziehbar sein, in welcher Weise Anregungen und Hinweise aus der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Planung aufgenommen wurde. Das schafft Akzeptanz.

3. Frühzeitige, echte und durchgängige Bürgerbeteiligung ermöglichen

Noch immer werden Bürger*innen und Öffentlichkeit vor allem bei Verkehrsprojekten nicht oder lediglich spät in den Planungsverfahren beteiligt. Leider erfolgt die Beteiligung oftmals dann, wenn wesentliche Vorentscheidungen – beispielsweise hinsichtlich des Verlaufs von Trassen bei Verkehrsprojekten – längst gefällt sind. Betroffene Bürger*innen fühlen sich übergangen. Planung vorbei an Bürger*innen und Öffentlichkeit mindert die Qualität der Planungsprojekte und kann aufwändige Klageverfahren auslösen.

Es fehlen auch klare Vorgaben, wann die Kriterien einer „guten“ Bürgerbeteiligung erfüllt sind. Das Bundesverkehrsministerium hat zwar bereits 2012 im "Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor" Vorschläge erarbeitet, doch diese bleiben unverbindlich. Auch nach Jahren setzt die Bundesregierung ihre eigenen Empfehlungen nicht in die Tat um.

Behörden und Vorhabenträger haben zudem keine Anreize, die Bürger*innen frühzeitig in Verfahren miteinzubeziehen. Im Gegenteil: Behörden oder Vorhabenträger, die über das gesetzlich notwendige Mindestmaß hinausgehen und eine frühe Beteiligung durchführen wollen, müssen die Kosten hierfür vollständig selbst tragen. Die Bundesregierung verkennt damit auf allen Ebenen: Wenn Bürger*innen und Öffentlichkeit von Anfang an beteiligt werden und auch klar kommuniziert wird, welche Form der Rückmeldungen der Bürger*innen eine Chance haben, im weiteren Prozess berücksichtigt zu werden, steigt die Akzeptanz und gehen Planungen schneller und besser. Berücksichtigen Entscheidungsträger Meinungen und Bedenken der Bürger*innen und wird der Verfahrensablauf transparenter für die Öffentlichkeit, so können ein breiteres Verständnis und eine gesellschaftliche Unterstützung für Planungsentscheidungen längerfristig erreicht werden. Die Deutsche Bahn AG macht es besser. Sie konnte bereits gute Erfahrungen mit ihren Dialogforen - einer umfassenden frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planung von Neubauvorhaben - sammeln.

Wir fordern:

- **Mehr Verantwortung für das Parlament:** Der Bundestag soll mehr Verantwortung bei Infrastrukturprojekten übernehmen, wenn darüber Konfliktlösungen schneller erreicht werden können. Dies kommt ausschließlich bei Infrastrukturprojekten von Bedeutung für das nationale und (trans-)europäische Verkehrs- und Energienetz in Betracht, die ein Bundesnetzplan vorher geprüft und als klimapolitisch besonders bedeutsam ausgewiesen hat. Das Parlament kann – anders als Planfeststellungsbehörden – als Haushaltsgesetzgeber weitere Konfliktlösungen eröffnen, etwa übergesetzliche Lärmschutzmaßnahmen beschließen. Für alle weiteren Entscheidungen, insbesondere die fachlichen- und technischen Umsetzungsfragen, bleibt das bisherige Planfeststellungsverfahren auch weiterhin bestehen. Gleiches gilt für die Überprüfbarkeit der Entscheidung vor Gericht. Eine entsprechende parlamentarische Befassung ist im Rahmen der sog. Bedarfsplanungsvereinbarung (BUV) bereits für Schienenprojekte aktuelle Praxis und sollte auch für weitere Projekte der Verkehrs- und Energiewende möglich sein.
- **Standards guter Bürgerbeteiligung verbindlich festlegen:** Notwendig sind klare und verbindliche Kriterien und Qualitätsstandards einer frühzeitigen, umfassenden und guten Bürgerbeteiligung, die Information, Konsultation und Diskussion beinhaltet. Allen Beteiligten müssen diese Standards als gemeinsames Verständnis „guter“ Beteiligungsverfahren transparent sein. Von Anfang an ist zu kommunizieren, auf welche Weise die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in das Verfahren einfließen und wo die Grenzen der Beteiligung liegen. Denn falsche Erwartungen führen zu Frustration bei allen Beteiligten. Je nach Planungsstufe kann die „Ob“-Frage eines Projektes nicht mehr gestellt werden, sondern nur das „Wie“ der Umsetzung. Beteiligungsverfahren sind zudem gezielt zu evaluieren und bei Bedarf zu optimieren.
- **Bürgerdialoge verbindlich einführen:** Bürgerdialoge müssen für alle größeren Planungsverfahren verbindlich werden und schon im Rahmen des Raumordnungsverfahrens bei allen großen Infrastrukturprojekten verankert sein. Darin sind gemeinsam mit Bürger*innen und den Trägern öffentlicher Belange alternative Trassen- und Standortvarianten ergebnisoffen zu prüfen. Sinnvoll ist es, den Dialog bereits dann einzuleiten, wenn der Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung bestimmt werden (Scoping-Termin). Damit wollen wir das Raumordnungsverfahren zu einem bürgernahen Dialogforum und Entscheidungsprozess aufwerten. Wir wollen keine scheinbare Beteiligung wie bisher, wenn alle wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen sind. Diejenigen, die von großen Bauvorhaben zukünftig betroffen sein werden, sollen nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Die Bürgerdialoge sind daher mit einer Empfehlung für eine hinreichend rechtssichere Vorzugsvariante abzuschließen, die die Hinweise der Bürger*innen aufnimmt und Entscheidungen begründet.
- **Beteiligungsbericht als Bestandteil der Antragsunterlagen verpflichtend einführen:** Nicht nur die Durchführung von Beteiligungsverfahren ist wichtig, sondern auch die Transparenz über

ihren Ablauf muss gewahrt werden. Dazu erforderlich ist, den Ablauf des Beteiligungsprozesses zu dokumentieren und offenzulegen, welche Ergebnisse tatsächlich umgesetzt werden.

- **Erfahrungen mit Beteiligung infrastrukturübergreifend nutzen:** Während das Verfahren des BVWP wenig Beteiligung vorsieht, wurde in den letzten 10 Jahren bei der Stromnetzplanung die Öffentlichkeitsbeteiligung bei den unterschiedlichen Planungsschritten verstetigt und vereinheitlicht. Zusätzlich wurde ein kontinuierliches, paralleles Dialogforum eingerichtet. Die zuständigen Stellen des Bundesverkehrsministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums sollen in den Austausch treten und ein ähnliches Format für die Verkehrsplanung entwickeln.
- **Bund muss Beteiligungsverfahren finanziell unterstützen:** Vorhabenträger sollten sicherstellen, dass Beteiligungsverfahren gut geplant und professionell organisiert werden. Der Bund sollte die Projektkommunikation (Bürgerbeteiligung, Dialogverfahren und Öffentlichkeitsarbeit) der Vorhabenträger großer Verkehrsinfrastrukturprojekte mit entsprechend der Projektgrößen gestaffelten Pauschalen angemessen unterstützen und den vorgesehenen Einsatz der Mittel sicherstellen.

4. Durch gute Raumplanung den Ausbau von Erneuerbaren Energien fördern

Eine der Grundbedingungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien ist ausreichend Fläche für deren Installation. Diese ist einerseits sinnvoll eingeschränkt durch Ausschluss von Siedlungsflächen, Gewässern, Biotopverbund, Schutzgebieten sowie manchen ortsspezifischen Anforderungen z.B. des besonderen Arten- und Denkmalschutzes. Andererseits wird auch die verbleibende Fläche zunehmend umkämpft. Seit 2015 hat sich der Umfang der Windenergieprojekte verdoppelt, die aufgrund der vom Bund vorgesehenen Abstände zur Flugsicherung blockiert werden. Dass immer häufiger immer größere Abstände zu Wohngebieten vorgeschrieben werden, führt in einigen Ländern (Bayern, NRW) bereits jetzt nahezu zum Verschwinden potentieller Windausbauflächen. Anstelle von an die örtlichen Bedürfnisse angepassten Regional- und Flächennutzungsplänen, werden Windenergie-Flächen anhand von immer starrereren Abstandsregelungen festgelegt, die weder dem tatsächlichen Bedarf an Schutz der Bevölkerung vor Ort noch den Belangen des Natur-, Landschafts- und Artenschutzes gerecht werden. Dies löst keine Probleme, sondern führt nur zu ihrer Verlagerung. Konflikte und Klagen sind so weiterhin vorprogrammiert. Die beste Lösung für Natur, Mensch und Energieertrag wird so verhindert.

Maßgeblich für den Ausbau ist eine gute räumliche Planung der Projektstandorte. Die dafür notwendigen Regional- und Flächennutzungspläne befinden sich allerdings in vielen Regionen Deutschlands in Überarbeitung beziehungsweise werden derzeit gerichtlich überprüft oder sind sogar schon gekippt worden. Unklare Rechtsbegriffe und uneinheitliche Leitlinien sorgen für zusätzliche Unsicherheiten. Vielerorts besteht daher keine langfristige Planungssicherheit, weder für die Gemeinden noch für die Vorhabenträger von Windenergieprojekten. Große Unsicherheit erfahren damit auch die Planungs- und Genehmigungsbehörden. Sie bekommen häufig keine Rückdeckung für die Ausweisung von Flächen für Erneuerbare Energien vonseiten der zuständigen Politiker und Politikerinnen. Diese inszenieren die Windkraft oft mit falschen Behauptungen als Bedrohung für die Bevölkerung. Wenn sich die politisch Verantwortlichen für den Ausbau von Erneuerbaren-Energien einsetzen und die positiven Effekte für die Region sowie die Notwendigkeit für die Energiezukunft Deutschlands aufgreifen, kann auch eine Verwaltung den Ausbau von Windenergie ebnen. Zum weiteren Ausbau der Windenergie sind deshalb nicht nur juristische Anpassungen nötig, sondern auch ein klares Bekenntnis der politischen Entscheidungsträger*innen, dass mehr Windenergie für das übergreifende Ziel des Klimaschutzes unabdingbar ist und damit im Interesse aller liegt. Aufgrund der verfahrenen Situation beim Ausbau der Windenergie ist es erwägenswert, ein eigenes Planungsrecht für Windenergie an Land mittels eines eigenen Gesetzes zu schaffen.

Wir fordern:

- **Ein bundesweites, verbindliches Strommengen- oder Flächenziel für die Windenergie festlegen:** Zur Erreichung der Ziele der Energiewende müssen alle Bundesländer ihren Beitrag leisten und zwar auch hinsichtlich der Bereitstellung von Fläche. Darum muss ein Strommengen- oder Flächenziel auf Bundesebene verbindlich festgelegt werden. Mindestens zwei Prozent der bundesdeutschen Fläche sollen an geeigneten Stellen für Windkraft freigegeben werden. Die bisher einzige Mindestanforderung an die Bereitstellung von Flächen für Windenergie ist die Anforderung, „substanziell Raum zu schaffen“. Selbst dieses Kriterium ist jedoch unklar formuliert, führt immer wieder zu Rechtsstreit und bringt bei weitem nicht die erforderlichen Flächen für Windenergie. Da die Raumordnung der Abweichungsmöglichkeit durch die Länder unterliegt – auf Bundesebene also keine so verbindlichen Vorgaben wie notwendig gemacht werden können – sollte eine Festlegung in diesem Rahmen nur ein Behelf und ein erster Schritt sein. Deshalb muss das Bundesziel in einem Bund-Länder-Dialogverfahren in angepasste und verbindliche Ziele der Bundesländer umgesetzt werden. Gleichzeitig brauchen wir solche Rahmenbedingungen, dass es für die Bundesländer wieder attraktiv ist, einen substanziellen Anteil zu einem Gesamtziel zu liefern. Ein möglicher Weg wäre beispielsweise, einen hohen Anteil Windenergie an der Stromproduktion eines Landes finanziell anzureizen. .
- **Vereinfachte Genehmigungsverfahren für Repowering am bisherigen Standort schaffen:** Ab 2021 fallen allein bis Mitte der 2020er Jahre 16 Gigawatt Windenergieanlagen aus der EEG-Förderung. Diese und alte Anlagen insgesamt sollten mit einer vereinfachten Genehmigung repowered, also durch größere und effizientere Windräder ersetzt werden und somit die Nutzung von bereits etablierten Standorten ermöglicht werden. Um einen kompletten Ausfall eines Standorts zu vermeiden (beispielsweise, weil aufgrund neuer Vorgaben dort keine größere Anlage errichtet werden kann), sollte ein kleines Repowering durch eine Anlage vergleichbarer Dimension erwogen werden, wenn dadurch nicht wichtige Standorte in der näheren Umgebung verhindert werden.
- **Sicherstellung der juristischen Heilbarkeit von Regionalplänen:** Häufig führen rein formale Fehler zu einem kompletten oder teilweisen Wegfall von Regionalplänen, obwohl die Möglichkeit zur sogenannten Heilung besteht – also Korrektur eines Formmangels ohne das Gesamtverfahren anfechtbar oder gar unwirksam zu machen. Behörden und Gerichte müssen gestärkt werden und Instrumente wie etwa der Planerhalt, analog zum Planerhalt für Flächennutzungspläne, zur Anwendung kommen, um ein Planungsvakuum zu vermeiden. Dadurch kann die Dauer der Verfahren besser eingehalten und eventuell auch verkürzt werden.
- **Absenkung des Prüfradius um Anlagen der Flugsicherung auf 10 km:** Aktuell werden in Deutschland 15 km-Prüfradien um Drehfunkfeuer zur Flugnavigation gezogen, die häufig zu einem Planungsausschluss führen. Der international übliche Standard liegt bei 10 km. Die Prüfpraxis der deutschen Flugsicherung muss sich diesem Standard anpassen und zudem anhand international bewährter Methodik aktualisiert werden.

5. Planungsbeschleunigung mit Stärkung von Umwelt- und Naturschutzrecht

Die Debatte über Planungsbeschleunigung wird aktuell stark verzerrt durch die regelmäßige Thematisierung von Konflikten zwischen Naturschutz und Infrastrukturprojekten im Verkehrs- und Energiesektor. Ausgeblendet wird dabei, dass nicht in erster Linie die Bahn oder der Ausbau Erneuerbarer Energien Freiflächen in Deutschland verbrauchen. Exzessiver Straßen- und Parkplatzbau, der Flächenverbrauch für den immer weiter zunehmenden Straßengüterverkehr wie Logistikzentren oder die Abaggerung ganzer Landstriche für die Gewinnung von Braunkohle haben die Lebensräume für Flora und Fauna in den vergangenen Jahrzehnten drastisch beschnitten. Noch immer werden täglich

56 Hektar Fläche verbraucht – das entspricht der Größe von ca. 79 Fußballfeldern. Natur und Artenvielfalt sind jedoch auf den Erhalt von Flächen genauso angewiesen wie auf die Verhinderung der Klimakatastrophe.

In diesem Sinne müssen frühzeitig auch die möglichen kurz- und langfristigen Auswirkungen auf das lokale und globale Klima evaluiert und berücksichtigt werden. Projekte, die der nachhaltigen Transformation nicht zuträglich sind und nicht im Einklang mit dem Ziel der Erreichung der Treibhausgasneutralität spätestens in 2050 stehen, können nicht genehmigt werden. Besonders sind Infrastrukturen wie Kraftwerke, Terminals und Leitungen zu prüfen, die eine lange Lebensdauer aufweisen und sich für den Investor nur rechnen, wenn sie Jahrzehnte in Betrieb sind. Bis dahin jedoch muss Europa komplett klimaneutral wirtschaften. Daher wollen wir z.B. in Genehmigungsverfahren mit einer verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfung eine Klimaverträglichkeitsprüfung integrieren, die kurz-, mittel- und langfristige überregionale Klimawirkungen analysiert. Sind die Folgen für das Klima absehbar negativ, können Projekte nur mit Auflagen genehmigt werden oder dürfen überhaupt nicht mehr weiter verfolgt werden. Neben dem Klimaschutz wird so auch gewährleistet, dass die Investitionen langfristig gesichert sind. Damit wird vermieden, dass etwaige Investitionen vorzeitig abgeschrieben werden müssen, wenn sie absehbar nicht mit den nationalen Klimaschutz- und Nachhaltigkeitszielen vereinbar sind.

Der Infrastrukturausbau für die Verkehrs- und Energiewende muss daher perspektivisch auch einhergehen mit dem Rückbau von Infrastrukturen, die wir im postfossilen Zeitalter nicht mehr im bisherigen Umfang benötigen. Natur- und Artenschutz auf der einen Seite und Klimaschutz auf der anderen Seite sind unstrittige Voraussetzungen für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen. Die beiden Ziele können nur gemeinsam erreicht werden. Wir wollen die jeweils für den Arten- und Naturschutz besten, verträglichsten Standorte für neue Infrastrukturen. Dafür müssen die Behörden besser anwendbare, klare, wissenschaftsbasierte Vorgaben und bessere Informationen an die Hand bekommen.

Tiefergehende Natur- und Artenschutzprüfungen erfolgen oft erst in späteren Stadien des Planungsverfahrens, sind aber häufig Gegenstand von Konflikten und Klagen. Das ist weder zielführend im Sinn der Umweltverträglichkeitsprüfung mit ihrem Vorsorgegedanken noch ist es effizient hinsichtlich des Verfahrensablaufes. Auch fehlen nach wie vor einheitliche, verbindliche Standards zur Bewertung von Eingriffen in Natur- und Landschaft. Dazu zählen auch bundesweit einheitliche Leitlinien zum geforderten Umfang, zur Auswahl der Bewertungsmethoden und zu den Qualitätsstandards von naturschutzfachlichen Gutachten. Die Bundesregierung hat es bislang nicht geschafft, an dieser Stelle bundesweite Maßgaben zu treffen und für rechtssichere Verfahren zu sorgen. Dies gilt insbesondere für den Ausbau der Erneuerbaren Energien. Wenn die Bundesregierung nationale Ausbauziele definiert, um ihre eigenen und die europäischen Klimaschutzzvorgaben zu erreichen, dann muss sie auch den rechtlichen Rahmen entsprechend gestalten und Unklarheiten in der Anwendung des Bundesnaturschutzgesetzes ausräumen, beispielsweise in der Frage, was eine „signifikant erhöhte Tötungswirkung“ ist.

Mängel in der Zusammenarbeit der Planungsbehörden mit den Naturschutz- und Umweltschutzverbänden bremsen Planungsverfahren zusätzlich aus. Umweltschutzstandards werden von Behörden und Verbänden nicht einheitlich ausgelegt und die Expertise der Verbände wird, wenn überhaupt, nur am Rande in Planungen einbezogen.

Heftig wurde in der Vergangenheit die materielle Präklusion in Planungsverfahren diskutiert, obwohl eine Beschleunigungswirkung bislang nicht belegt werden konnte. Wir rechnen mit einer baldigen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Frage der Zulässigkeit materieller Präklusionsregelungen. Im Rahmen des europäischen Rechts werden wir prüfen, inwieweit längst bewährte Fristenregelungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes im Interesse der Energiewende Beschleunigungseffekte in weiteren Planungsverfahren erreichen können. Den Behörden könnten so gesetzliche Fristen

gesetzt werden, in denen ein Verwaltungsverfahren abzuschließen ist. Unbestritten bleibt: Einwendungen müssen in Gerichtsverfahren jederzeit angemessen berücksichtigt werden. Das ermöglicht einen fairen Interessenausgleich und stärkt das Vertrauen in den Rechtsstaat. Wir wollen die Umweltverbände dabei unterstützen, Infrastrukturprojekte möglichst frühzeitig sachlich fundiert bewerten zu können. Verfahren verlieren Qualität, wenn wichtige Informationen erst spät in der Planung aufgegriffen werden können. Die sinnvolle Missbrauchsklausel im Umweltrechtsbehelfsgesetz steht dem absichtlichen Zurückhalten von Informationen entgegen.

Die Diskussion um die Präklusion verliert an Bedeutung, wenn Genehmigungsbehörden und Gerichte rascher entscheiden können, denn nur in diesem Zeitrahmen können zusätzliche Informationen ins Verfahren eingebracht werden. Diese Diskussion hängt also auch unmittelbar mit der mangelhaften personellen Ausstattung vieler Genehmigungsbehörden und Gerichte zusammen.

Wir fordern:

- **Aufwertung statt Aufweichung von Umweltverträglichkeitsprüfungen:** Bereits bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes brauchen wir eine umfassende Strategische Umweltprüfung (SUP), die Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien, insbesondere die Klimaverträglichkeit, prüft. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) dient der frühzeitigen Ermittlung von möglichen Umwelt- und Klimaauswirkungen konkreter Verkehrsprojekte. Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens ist eine fundierte und detaillierte Umweltverträglichkeitsprüfung zu gewährleisten, so dass in folgenden Verfahren im Sinne der „Abschichtung“ einzelne Umweltuntersuchungen entfallen können. Inhalt der UVP sollte auch der Umgang mit eventuell sich ansiedelnder, temporärer „Natur auf Zeit“ auf den beplanten Flächen sein.
- **Ausnahmen beim Artenschutz europarechtskonform und zielführend ausgestalten:** Wir wollen den Ausbau der Windenergie naturverträglich beschleunigen, ohne den Artenschutz zu gefährden. Damit das gelingen kann, wollen wir eine vermehrte Nutzung der artenschutzrechtlichen Ausnahme nach §45 Bundesnaturschutzgesetz in Gebieten rechtssicher ermöglichen, in denen Flächen für Windenergie planerisch ausgewiesen sind. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmen müssen europarechtskonform geklärt werden, dabei ist der Artenschutz so sicherzustellen, dass eine Verschlechterung der Population ausgeschlossen ist und der gute Erhaltungszustand nicht unmöglich wird. Eingriffe sind an einer räumlich mit der betroffenen Population zusammenhängenden Stelle wirkungsvoll auszugleichen. Ein vorgezogener Maßnahmenausgleich ist immer anzustreben.
- **Einheitliche Standards für Prüfverfahren festlegen:** Durch einheitliche Standards bei der Bewertung von Natur- und Artenschutzvorgaben kann Behörden und Vorhabenträgern die Prüfung erleichtert werden. Dazu müssen bundesweit einheitliche Leitlinien für naturschutzfachliche Gutachten festgelegt werden – darunter anzuwendende Erhebungs- und Bewertungsmethoden, Umfang und Qualitätsstandards der Prüfverfahren – sowie insbesondere die Kriterien, wann ein Vorhaben das Tötungsrisiko von Tieren nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) "signifikant" erhöht, handhabbar und einheitlich definiert werden. Für die Erfassung der Arten und Biotope muss eine Vegetationsperiode ausreichen. Zum Erhalt der Artenvielfalt brauchen wir insbesondere einen starken Populationsschutz. Der im Kreise der Umweltministerkonferenz verabschiedete Vorschlag zur Feststellung der Windenergie als im öffentliche Interesse liegend ist dabei ein Anfang, reicht jedoch nicht aus, um die angestrebte Nutzbarmachung der Ausnahmetatbestände im Naturschutzgesetz zu realisieren.
- **Potentiale der Digitalisierung nutzen und öffentliche Informations- und Datenplattform etablieren:** Es ist notwendig, zeitnah eine verkehrsträgerübergreifende Basisdatenbank für Kartier- und Artendaten inklusive eines Datenbestandes über Vorkommen und Populationszustand geschützter Arten aufzubauen. Eine solche Plattform soll aufbauen auf und verknüpft sein mit den

bereits existierenden UVP-Portalen auf Landes- und Bundesebene. Beispielsweise können mithilfe einer solchen Daten- und Informationsplattform Raumnutzungsanalysen und die Feststellung der Pflicht zur Umweltprüfung (Screening-Verfahren) deutlich zügiger erstellt werden. Das schafft wiederum z.B. Grundlagen und Zeit für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch können Naturschutzverbände und Behörden die eingereichten Vorhabensunterlagen leichter prüfen. Zur Verwirklichung sind einheitliche Datenstrukturen und Formate vorzugeben. Relevante Daten müssen bereits in den Planungsverfahren erhoben werden, um nur nutzbare Flächen auszuweisen und jahrelange Verzögerungen in späteren Genehmigungsverfahren zu vermeiden.

- **Wissen der Umweltverbänden nutzen:** Erfahrungen und die Expertise von Naturschutz- und Umweltverbänden sollten mehr gewürdigt und eine Nutzung sollte vertraglich geregelt werden. Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit von Planungsbehörden und Umweltverbänden zur gemeinsamen Identifizierung von Naturschutzkonfliktpunkten sollten zum Standard werden. Dazu sollten von Projektbeginn an interdisziplinäre Planungsteams gebildet werden, um Planung und Ausführung kontinuierlich zu begleiten und abzustimmen.

6. Doppelte Prüfverfahren vermeiden und Verfahrensschritte digitalisieren und vereinfachen

Die Baufreigabe einer Vielzahl von Infrastrukturprojekten verzögert sich unnötig, weil sich Prüfungsschritte des Raumordnungsverfahrens in der späteren entscheidungserheblichen Planfeststellung wiederholen. Beispielhaft dafür ist die Prüfung von Strecken- und Trassenverläufen im Rahmen des Raumordnungsverfahrens, die allerdings keine Verbindlichkeit für daran anschließende Prüfungen entfaltet und im Laufe des Planfeststellungsverfahrens erneut zu prüfen sind. Das verursacht redundante Verfahrensschritte und ist ein Mehraufwand für die ohnehin überlasteten Planungs- und Genehmigungsbehörden.

Diese schaffen es zudem vielerorts nach wie vor nicht, digitale Standards, wie in anderen Branchen längst üblich, umzusetzen. Das Potential, durch die Digitalisierung von Abläufen und Formaten Verfahren zu beschleunigen, bleibt gänzlich ungenutzt. Mit der gegenwärtigen Situation in den Behörden, so viel ist sicher, können keine Beschleunigungseffekte erzielt werden. Wie sehr die Planungsbehörden beim Thema Digitalisierung hinterherhinken, zeigt sich besonders in der gegenwärtigen Corona-Krise. Wo aufgrund von coronabedingten Kontaktbeschränkungen physische Termine, wie etwa Öffentlichkeitsbeteiligungen oder öffentliche physische Auslagen und Einsichtnahmen von Planungsunterlagen, nicht wie gewohnt und rechtlich vorgesehen stattfinden konnten, hätten bereits etablierte digitale Formate Verzögerungen der Planungsverfahren eindämmen können. Digitale Verfahren bieten zudem die Chance, das Interesse an Beteiligung auch derjenigen zu wecken, die zeitlich eingeschränkt oder nicht mobil sind. Gleichzeitig zu bedenken ist, dass ein barrierefreier Zugang zu digitalen Formaten derzeit noch nicht allen Menschen gleichermaßen möglich ist. Das macht physische Termine noch unersetzlich, bietet aber auch die Chance, die Digitalisierung von Abläufen schrittweise zu testen und einzuführen.

Wir fordern:

- **Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sind besser miteinander zu verzahnen:** Um den Arbeitsaufwand im Planungs- und Genehmigungsverfahren zu reduzieren, sind Verfahrensschritte bei der Raumordnung und Planfeststellung derart abzustimmen, dass doppelte Prüfverfahren vermieden werden. Beispielhaft könnte die in Bürgerdialogen des Raumordnungsverfahrens empfohlene Vorzugsvariante von Strecken- und Trassenverläufen bereits am Ende des Raumordnungsverfahrens verbindliche Wirkung entfalten. Im daran anschließenden Zulassungsverfahren, das bisher regelmäßig eine vollständige Prüfung von Alternativen vorsieht, wären nur diejenigen Einzelheiten zu prüfen, die nicht bereits Bestandteil des Raumordnungsverfahrens gewesen sind. Das vermeidet unnötigen Arbeitsaufwand und spart Zeit bei der Planung.

- **Planungsunterlagen digitalisieren:** Eine verpflichtende Digitalisierung von Planungsunterlagen muss zügig und flächendeckend umgesetzt werden, um sowohl die Kommunikation zwischen den Behörden und Gerichten und damit den Austausch von Planungsdokumenten zu erleichtern als auch während des Anhörungsverfahrens eine zusätzliche Möglichkeit zur Einsichtnahme von Planungsunterlagen durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen. Damit kann vermieden werden, dass Dokumente verloren gehen oder Wissen unnötig mehrfach erhoben werden muss. Dabei muss auf die Nutzung bundesweit einheitlicher Portale und Formate hingewirkt werden, um der Entstehung neuer bürokratischer Hürden zwischen den Ländern und Behörden entgegenzuwirken.
- **Digitale Beteiligungsformate erforschen und einführen:** Digitale Beteiligungsformate sind als Alternative zu physischen Formaten zu testen, wissenschaftlich zu begleiten und zu evaluieren, um Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium für eine mögliche, zukünftige Anwendung zu sichern. Dabei gilt es die Qualität der Beteiligung aufzuwerten und in engem Austausch mit Datenschutz- und Beteiligungsexperten, eine barrierefreie Nutzung vorausgesetzt, dauerhaft digitale Beteiligungsformate zu entwickeln.

Zusammenfassung: Grüne Forderungen für eine bessere Planungsqualität und eine schnellere Planungsumsetzung

1. Personaloffensive starten und Kernursache für Planungsverzögerung beseitigen

- Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie Gerichte soweit mit Personal ausstatten, dass Beschleunigungseffekte im Verfahrensablauf messbar werden
- Personal in Behörden und Gerichten ausreichende Möglichkeiten zur Weiterqualifikation geben
- mit neuen Ausbildungsmodellen dem Fachkräftemangel in den Behörden entgegenwirken
- finanzielle Zuwendungen des Bundes für Planungs- und Genehmigungsbehörden aufstocken

2. Mit einem Bundesnetzplan die Klimaschutzziele im Verkehr erreichen

- Bundesverkehrswegeplanung durch eine klimafreundliche und bürgernahe Netzplanung ersetzen
- mit aktuellen Verkehrsprognosen reale Bedarfe bei Infrastruktur ermitteln
- Straßenprojekte nur realisieren, wenn sie keine negativen Klima- und Verlagerungswirkungen haben

3. Frühzeitige, echte und durchgängige Bürgerbeteiligung ermöglichen

- mit parlamentarischer Beteiligung Entscheidungen der Planungs- und Genehmigungsbehörden aufwerten
- klare und verbindliche Kriterien und Qualitätsstandards einer frühzeitigen, umfassenden und guten Bürgerbeteiligung bestimmen
- Bürgerdialoge für alle größeren Planungsverfahren verbindlich im Rahmen des Raumordnungsverfahrens verankern
- Beteiligungsverfahren finanziell fördern

4. Durch gute Raumplanung den Ausbau von Erneuerbaren Energien fördern

- ein bundesweites, verbindliches Produktions-, Kapazitäts- oder Flächenziel für die Windenergie festlegen
- Repowering am bisherigen Standort erleichtern
- Absenkung des Prüfradius um Anlagen der Flugsicherung auf 10 km

5. Planungsbeschleunigung mit Stärkung von Umwelt- und Naturschutzrecht

- Umweltverträglichkeitsprüfungen aufwerten
- einheitliche Standards bei der Bewertung von Natur - und Artenschutzvorgaben festlegen
- eine verkehrsträgerübergreifende Basisdatenbank für Kartier- und Artendaten etablieren
- Erfahrungen und die Expertise von Naturschutz- und Umweltverbänden nutzen

6. Doppelte Prüfverfahren vermeiden und Verfahrensschritte digitalisieren und vereinfachen

- Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren besser miteinander verzahnen
- eine verpflichtende Digitalisierung von Planungsunterlagen zügig und flächendeckend umsetzen
- digitale Beteiligungsformate erforschen und einführen