

Interministerieller Arbeitskreis Planungsbeschleunigung

Abschlussbericht

August 2021

Kabinettsbeschluss vom 26. März 2019



Niedersachsen

Teilnehmer/innen des Interministeriellen Arbeitskreises Planungsbeschleunigung

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung	Dr. Frank-Peter Heidrich	bis März 2020
Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung	Thomas Schleifnecker	ab März 2020
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	Gabriele Stellmacher	bis 30.04.2021
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	Harald Piper	bis 28.02.2021
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	Andreas Boldt	
Niedersächsisches Justizministerium	Christian Guntau	bis 12/2019
Niedersächsisches Justizministerium	Stefan Helmich	ab 27.01.2020 bis 31.12.2020
Niedersächsisches Justizministerium	Andreas Giesel	ab 15.02.2021
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Caroline Starnofsky	
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Süha Baykal	
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Martin Gottwald	bis 31.01.2021
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Stefan Gruber	ab 01.02.2021
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	Melanie Simon	bis 12.07.2019
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	Stephanie Wetzler-Füllberg	ab 12.07.2019
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz	Michael Hormann	

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	Claudia Fehrens	
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	Birgit Schmitz	
Niedersächsische Staatskanzlei	Anke Kix	
Geschäftsstelle Regierungskommission Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen	Detlev Valley	bis 26.01.2021
Niedersächsischer Landkreistag	Dr. Lutz Mehlhorn	ab 16.05.2019
Niedersächsischer Landkreistag	Stephan Meyn	ab 16.05.2019
Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund	Meinhard Abel	ab 16.05.2019 bis 16.07.2020
Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund	Maren Lücke	ab 16.07.2020
Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund	Ann-Kathrin Lehrke	ab 16.05.2019 bis 31.08.2020
Niedersächsischer Städtetag	Dirk-Ulrich Mende	ab 16.05.2019

Sitzungen und Beschlussverfahren

- | | |
|--|-----------------------|
| 1. Sitzung des IMAK Planungsbeschleunigung: | 09.05.2019 |
| 2. Sitzung des IMAK Planungsbeschleunigung: | 01.10.2019 |
| E-Mail-Beschlussverfahren des IMAK Planungsbeschleunigung: | 27.04. bis 07.05.2020 |
| E-Mail-Beschlussverfahren des IMAK Planungsbeschleunigung: | 07.01. bis 10.02.2021 |

sowie diverse Sitzungen der acht eingerichteten (Unter-)Arbeitsgruppen

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	- 1 -
I. EINFÜHRUNG	- 1 -
II. ERGEBNISSE	- 3 -
1. Zusammenfassende Feststellung	- 3 -
2. Ergebnisse im Einzelnen	- 6 -
2.1 Beschleunigungsmöglichkeiten in den Verfahren Raumordnung, Linienbestimmung und Planfeststellung	- 6 -
2.1.1 Beschleunigungspotential durch Verlagerung der Raumordnung in das Planfeststellungsverfahren	- 6 -
2.1.2 Verzahnung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren	- 8 -
2.1.3 Beschleunigung durch Veränderungen im Linienbestimmungsverfahren	- 10 -
2.1.4 Verzicht auf Raumordnungsverfahren im Einzelfall	- 12 -
2.1.5 Sicherstellung von Personalkapazitäten und -kontinuität	- 14 -
2.1.6 Weitere Beschleunigungspotentiale im Bereich Planung und Genehmigung	- 16 -
2.2 Grunderwerb außerhalb von Flurbereinigungsverfahren erleichtern	- 16 -
2.2.1 Personal	- 16 -
2.2.2 Grunderwerbsnebenkosten	- 17 -
2.3 Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Straßenbauverwaltung und Flurbereinigungsbehörden	- 17 -
2.4 Digitalisierung	- 18 -
2.4.1 Digitale Einwandshebung	- 19 -
2.4.1.1 Portallösung	- 19 -
2.4.1.1.1 Technische Umsetzung	- 20 -
2.4.1.1.2 Rechtsänderungen	- 22 -
2.4.1.1.2.1 Sicherheitsniveau	- 23 -
2.4.1.1.2.2 Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	- 24 -
2.4.1.1.2.2.1 Ohne gesetzliche Festlegung eines Schutzniveaus	- 24 -
2.4.1.1.2.2.2 Alternativ: Mit gesetzlicher Festlegung eines Schutzniveaus	- 26 -
2.4.1.1.2.3 Hilfsweise: Änderung der Fachgesetze des Verkehrsbereichs	- 27 -
2.4.1.2 Planungssicherungsgesetz des Bundes (PlanSiG)	- 27 -
2.4.2 Plattform für behördenübergreifende Zusammenarbeit	- 29 -
2.4.2.1 Einrichtung einer Austauschplattform für Land und Kommunen	- 30 -
2.4.2.2 Weiterer Ausbau der behördenübergreifenden Plattform	- 30 -
2.4.2.3 Finanzierung der Austauschplattform	- 31 -
2.4.2.4 IT-Musterprozess im Verkehrsbereich	- 32 -
2.4.2.5 Weiterer Musterprozess	- 33 -
2.4.3 Plan-Digital	- 33 -

2.5 Umweltdaten	- 34 -
2.5.1 Datenbasis erweitern	- 34 -
2.5.2 Daten-Abrufbarkeit über Portal	- 37 -
2.5.3 Kostenfreie Verfügbarkeit der Umweltdaten	- 37 -
2.5.4 Verfügbarkeit von Bundesbehörden erhobener Umweltdaten	- 38 -
2.5.5 Erhebungen von Umweltdaten bei Kleinmaßnahmen	- 38 -
2.5.6 Daten aus Kompensationsverzeichnissen	- 39 -
2.5.6.1 Digitalisierung und Veröffentlichung	- 39 -
2.5.6.2 Erweiterung der Daten in Kompensationsverzeichnisse	- 40 -
2.5.6.3 Machbarkeitsstudie	- 41 -
2.6 Standardisierung im Bereich des Artenschutzes	- 41 -
2.7 Verfahrens- und Prozessrecht	- 43 -
2.7.1 Beschränkung der mangelnden Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen auf Teile des Vorhabens	- 43 -
2.7.2 Untersuchungsmaßstäbe und –methoden	- 45 -
2.7.3 Personalausstattung der Verwaltung und der Gerichte	- 45 -
2.7.4 Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage	- 46 -
2.7.5 Beschleunigungspotential im Nds. Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) und im Nds. Straßengesetz (NStrG)	- 48 -
2.8 Einführung einer europarechtskonformen materiellen Präklusionsregelung	- 49 -

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AdB	Die Autobahn GmbH des Bundes
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AK	Aarhus-Konvention
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BBPlG	Gesetz über den Bundesbedarfsplan
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium für Finanzen i
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung i
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BUS	Bürger- und Unternehmensservice Niedersachsen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEF	continuous ecological functionality
d.	des
d.h.	das heißt
DVN	Digitale Verwaltung Niedersachsen
EBA	Eisenbahnbundesamt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FBA	Fernstraßenbundesamt
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
FIS-N	Fachinformationssystem Naturschutz
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz

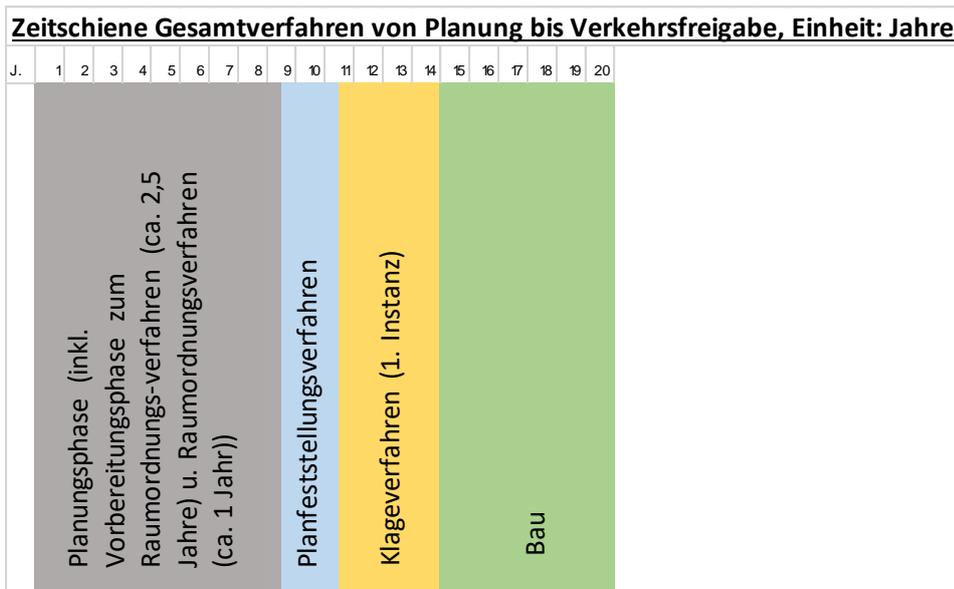
FNP	Flächennutzungspläne
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
HGÜ	Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung
i.V.m.	in Verbindung mit
IMAK	Interministerieller Arbeitskreis
kV	kilovolt
LANA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen
MB	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MJ	Justizministerium
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
mm	Millimeter
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NAVO	Niedersächsische Antragsystem für Verwaltungsleistungen Online
Nds.	Niedersächsische, Niedersächsisches, Niedersächsischer
NETRA	Norddeutsche Erdgas-Transversale
NKompVzVO	Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis
NLG	Niedersächsische Landgesellschaft mbH
NLStBV	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
Nr.	Nummer
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz

NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetzes
NWaldLG	Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung
OCR	optical character recognition (optische Zeichenerkennung)
OVG	Oberverwaltungsgericht(e)
OZG	Onlinezugangsgesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PF	Planfeststellung
PFV	Planfeststellungsverfahren
PlanSiG	Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie
rd.	rund
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
RoV	Raumordnungsverordnung
RROP	Regionalen Raumordnungsprogramme
s.	siehe
S.	Satz
s.o.	siehe oben
StK	Staatskanzlei
TA	Technische Anleitung
u.	und
u.a.	Unter anderem
UAK	Unterarbeitskreis
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
Vgl.	Vergleiche
VV-NROG	Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Raumordnungsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WebDAV	Web-based Distributed Authoring and Versioning (ein Netzwerkprotokoll zur Bereitstellung von Dateien über das Internet)
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
XöV	XML in der öffentlichen Verwaltung

z.B.	Zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer

I. Einführung

Verkehrliche Infrastrukturprojekte haben teilweise eine sehr lange Planungs- und Bauzeit. Eine Verkürzung dieses Zeitraums sollte geprüft werden, um ein leistungsfähiges Verkehrsnetz als Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und Sicherstellung der Mobilität weiterhin zu gewährleisten.



Übersicht über die durchschnittliche Verfahrensdauer in Regelverfahren auf Grundlage gesetzlicher Fristen und der Auswertung von Meldungen der Nds. Planung-, Genehmigungsbehörden (NLStBV, Raumordnungsbehörden) sowie Bauträger im Verkehrsbereich

Die Niedersächsische Landesregierung hat am 26. März 2019 die Einrichtung eines Interministeriellen Arbeitskreises (IMAK) Planungsbeschleunigung unter der Federführung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung beschlossen und um Vorlage eines Abschlussberichts gebeten.

Aufgabe des IMAK war es, die verschiedenen Bereiche der Planung und Genehmigung in den Blick zu nehmen sowie Beschleunigungspotentiale zu ermitteln und zu untersuchen.

An dem IMAK haben Vertreterinnen und Vertreter der StK, des MB, MI, MJ, ML, MU und MW sowie der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens teilgenommen. Aufgrund der Themenüberschneidungen mit der Regierungskommission Moderne Verwaltung war auch ein Vertreter der Geschäftsstelle dieser Kommission im IMAK vertreten. In dem vom IMAK einberufenen acht Arbeitsgruppen, die konkrete Empfehlungen erarbeitet haben, waren weitere Landesbehörden eingebunden, z.B. die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (u.a. Planfeststellung) und die Ämter für regionale Landesentwicklung (Raumordnung).

Planung und Genehmigung von Infrastrukturmaßnahmen betreffen eine Vielzahl an fachlichen, rechtlichen und technischen Bereichen. Diese haben Schnittmengen und bedingen sich in ihren

Abläufen und Ergebnissen. Maßnahmen in einem Bereich haben daher in der Regel auch Auswirkungen auf andere Bereiche. Das Thema Planungsbeschleunigung ist folglich sehr komplex und mit diversen Wechselwirkungen verbunden. Der IMAK Planungsbeschleunigung hat sich in den acht Unterarbeitsgruppen

- Arbeitsgruppe Genehmigungsverfahren
- Arbeitsgruppe Grunderwerb
- Arbeitsgruppe Flurbereinigung
- Arbeitsgruppe Digitalisierung
- Arbeitsgruppe Umweltdaten
- Arbeitsgruppe Kompensation
- Arbeitsgruppe Prozess- und Verfahrensrecht
- Arbeitsgruppe Präklusion

mit fachlichen und rechtlichen Beschleunigungsansätzen beschäftigt. Hierbei wurden insbesondere die nachfolgenden im Kabinettsbeschluss vom 26. März 2019 benannten Beschleunigungsansätze untersucht:

- Verzahnung Raumordnung und Planfeststellung,
- etwaige Rechtsverordnung gem. § 16 Abs. 2 S. 2 ROG zum Verzicht auf ROV,
- Digitalisierung von Einwendungen in Genehmigungsverfahren, insbesondere im Planfeststellungsverfahren,
- Aufwand der Erhebungen von Umweltdaten bei Kleinmaßnahmen im vorhandenen Straßennetz minimieren (für UVP/LBP/PF etc.),
- Flurbereinigungsverfahren: Beginn eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens, später Überleitung in Unternehmensflurbereinigungsverfahren,
- Einführung einer Datenbank: Zentrale Datenhaltung und synchronisierte Datenerhebung der Umweltdaten nach einheitlichen Standards,
- Einrichtung von Ökokonten oder Flächenpools; Reduzierung des Kompensationsbedarfes,
- Vertretbare Präklusionsregelung in der UVP-Richtlinie,
- Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage,
- Bundeskompensationsverordnung,
- Beschränkung der mangelnden Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen auf Teile des Vorhabens,
- Beschleunigung der Klageverfahren.

II. Ergebnisse

Die Prüfung des IMAK hat diverse Verzögerungsfaktoren in den verschiedenen Phasen der Planung und Genehmigung identifiziert. Auf dieser Grundlage wurden Beschleunigungsmöglichkeiten geprüft und Handlungsmaßnahmen erarbeitet.

1. Zusammenfassende Feststellung

Der IMAK ist zu dem Ergebnis gelangt, dass zum einen die **Personalkapazitäten** ein wichtiger Bereich sind, in dem Beschleunigungspotential liegt. Dieses betrifft insbesondere die Phasen Planung und Genehmigung. Hierbei ist auffällig, dass es nicht vorrangig um die Quantität des Personals, sondern vor allem um dessen Qualifikation geht. Qualifiziertes Personal ist durch eine hohe Stellenkonkurrenz innerhalb der Verwaltung schwer zu gewinnen und zu halten. Insbesondere die Stellenbewertungen und Aufstiegsmöglichkeiten sind ein wichtiger Faktor. Die Attraktivität der Stellen im Bereich Planung, Raumordnung und Planfeststellung sollte daher in den Blick genommen und verbessert werden.

Ein weiterer wichtiger Baustein ist die **Zusammenarbeit** der verschiedenen Verwaltungsbereiche. Zum einen stellen der Austausch an Informationen und der Transfer erheblicher Datenmengen aktuell Verzögerungsfaktoren dar. Zugunsten eines reibungsloseren Austausches schlägt der IMAK daher die Einrichtung einer digitalen Plattform für behördenübergreifende Zusammenarbeit vor.

Zudem soll eine **bessere Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellung** durch engere Zusammenarbeit zu Synergieeffekten und damit zu einer Beschleunigung führen.

Hierzu hat der IMAK Praxisempfehlungen für die zeitliche sowie methodisch-inhaltliche Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellung erarbeitet. Darüber hinaus empfiehlt er eine Bundesratsinitiative, die auf eine Einbindung der Linienbestimmungsbehörde in das Raumordnungsverfahren und einen dadurch möglichen Verzicht auf ein gesondertes Linienbestimmungsverfahren abzielt.

Die voranschreitende **Digitalisierung** erfordert aus Sicht des IMAK entsprechende Maßnahmen in den Genehmigungsverfahren. Sowohl die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange als auch die Öffentlichkeitsbeteiligung sollten weiter digitalisiert werden. Zum Beispiel sollte es leichter möglich sein, Einwendungen im Planfeststellungsverfahren auch digital erheben zu können. Aktuell ist dies nach der gesetzlichen Regelung nur eingeschränkt möglich und wird in der Praxis daher kaum genutzt.

Konkret schlägt der IMAK eine digitale Einwandserhebung über ein Onlineportal und ein Nutzerkonto vor. Dies dient zugleich der bis Ende 2022 erforderlichen Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.

Für die praktische Umsetzung werden außerdem **technische Maßnahmen auf Landesebene** vorgeschlagen. Hierdurch können wertvolle Zeiten für die digitale Erfassung analoger Schriftstücke eingespart und die Bearbeitung der Einwendungen in Planfeststellungsverfahren erleichtert und beschleunigt werden. Zugleich kann auch ein besserer Transfer von Daten zwischen Raumordnung und Planfeststellungsbehörde sowie Planungsträgern erreicht werden.

Im Bereich des Verfahrens- und Prozessrechts haben die Planungsbeschleunigungsgesetze des Bundes bereits einige bedeutende Änderungen hervorgebracht. Weitere Beschleunigungsansätze lassen sich nur durch eine vorherige **Änderung des Unionsrechts** im Bundesrecht implementieren. Dies betrifft insbesondere den Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage für Infrastrukturvorhaben. Derzeit ist es aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben nicht möglich, diesen auf einen früheren Zeitpunkt als den Planfeststellungsbeschluss vorzuverlegen. Der IMAK empfiehlt, über eine Bundesratsinitiative die Bundesregierung um einen entsprechenden Vorstoß in der Union zu bitten.

Im Bereich der **Verfügbarkeit von Umweltdaten** hat der IMAK festgestellt, dass eine lückenhafte Datenlage bzw. der erschwerte Zugang zu den Daten für die Planungen einen erheblichen Arbeits-, Kosten- und Zeitfaktor bedeutet. Eine Verbesserung der Datenlage und ein erleichterter Zugang wären daher ein wesentlicher Fortschritt.

Der IMAK sieht hier diverse Möglichkeiten, dieses Ziel zu erreichen. Zum einen über die Verpflichtung zur Datenübermittlung durch diejenigen Stellen, die entsprechende Daten erheben, als auch die Standardisierung dieser Daten sowie den kostenfreien Zugang. Hierzu empfiehlt der IMAK eine Bundesratsinitiative mit einer Prüfbite über eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung. Um dieses Thema auf Landesebene schneller zu betreiben, sollte darüber hinaus bis zu einer Klärung auf Bundesebene das Land Möglichkeiten einer landesgesetzlichen Regelung prüfen. Zudem sollten Landes-Fachinformationssysteme ausgebaut werden, um hierüber erforderliche Daten kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

Die bessere und einheitlichere Verfügbarkeit von Daten erstreckt sich ebenfalls auf Kompensationsverzeichnisse. Auch hier empfiehlt sich eine Digitalisierung sowie eine landesweit einheitliche Verfügbarkeit an zentraler Stelle. Für die Umsetzbarkeit werden weitere Untersuchungen angeregt.

Im **Bereich des Natur- und Artenschutzes** sehen sich einige Planungsträger aufgrund der verschiedenen Vorgehensweisen und mangelnden Standardisierungen in der Praxis Schwierigkeiten ausgesetzt. Bundesweit bestehen eine Vielzahl verschiedener Fachkonventionen, Leitfäden, Arbeitshilfen und Merkblätter für die natur- und artenschutzrechtliche Prüfung; für Teilgebiete fehlen diese völlig. Dies führt zu einer Rechts- und Planungsunsicherheit. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 2018 eine untergesetzliche praktikable Maßstababildung für notwendig erachtet, um normative Konkretisierungen für die fachliche Beurteilung gesetzlicher Tatbestandsmerkmale festzulegen. Für ein einheitliches Vorgehen insbesondere im Bereich des

Artenschutzes kann aus Sicht des IMAK daher eine bundeseinheitliche Konkretisierung der bundesnaturschutzrechtlichen Vorgaben Erleichterung schaffen.

Weitere Beschleunigungsmöglichkeiten sieht der IMAK im Bereich der Flurbereinigung und des Grunderwerbs. Als Verzögerungsfaktoren beim **Grunderwerb** außerhalb von Flurbereinigungsverfahren wurden sowohl fehlendes (qualifiziertes) Personal als auch vom Bund nicht zur Verfügung gestellte Mittel für Grunderwerbsnebenkosten identifiziert. Der IMAK empfiehlt hierzu Personalmaßnahmen sowie die Übernahme von Grunderwerbsnebenkosten durch das Land, um den für die Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen bedeutenden Grunderwerb voranzutreiben.

Im Bereich der **Flurbereinigung** hat der IMAK Verbesserungsbedarf bei der Zusammenarbeit zwischen Straßenbauverwaltung und Flurbereinigungsbehörden erkannt. Aus diesem Grund hat sich der IMAK insbesondere für die Einsetzung eines Arbeitskreises „Flurbereinigung“ ausgesprochen, der den Gemeinsamen Runderlass (Gem. RdErl. d. ML u.d. MW v. 5.11.2014 „Unternehmensflurbereinigungen; Durchführung der Flurbereinigung unter Anwendung der §§ 87 ff. FlurbG“) aktualisieren und überarbeiten sowie Vorschläge für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Straßenbauverwaltung mit den Flurbereinigungsbehörden erarbeiten sollte.

Schließlich hat sich der IMAK mit dem Thema „**Wiedereinführung der materiellen Präklusion**“ befasst. Diese ist allein durch Niedersachsen nicht möglich. Der Bund prüft Möglichkeiten der materiellen Präklusion. Er wertet derzeit eine Entscheidung des EuGH aus dem Januar 2021 über eine niederländische Präklusionsregelung aus, aus der sich Hinweise für die Möglichkeit der Wiedereinführung einer materiellen Präklusion ergeben könnten.

2. Ergebnisse im Einzelnen

Aus den Feststellungen des IMAK ergeben sich die nachfolgenden Ergebnisse, die thematisch dargestellt und mit entsprechenden Handlungsvorschlägen zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben verbunden werden.

2.1 Beschleunigungsmöglichkeiten in den Verfahren Raumordnung, Linienbestimmung und Planfeststellung

Der IMAK hat die Verfahren Raumordnung, Linienbestimmung und Planfeststellung betrachtet und Beschleunigungspotential in unterschiedlichen Bereichen erörtert.

2.1.1 Beschleunigungspotential durch Verlagerung der Raumordnung in das Planfeststellungsverfahren

Die Verlagerung des Raumordnungsverfahrens in das Planfeststellungsverfahren stellt keine effektive Beschleunigungsmöglichkeit dar. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Zunächst ist festzuhalten, dass das vollständige Streichen des Raumordnungsverfahrens unzulässig wäre. Möglich wäre lediglich die Aufhebung seines Status als eigenständiges Verfahren. Ein gänzlicher Entfall der raumordnerischen Alternativen- und Raumverträglichkeitsprüfung ist bundesrechtlich hingegen nicht möglich. Sie müsste wegen der klaren bundesgesetzlichen Vorgaben des § 4 Raumordnungsgesetz (ROG) gleichermaßen im Planfeststellungsverfahren abgearbeitet werden und würde insoweit nur verlagert.

In Betracht käme daher allenfalls eine – durch Änderung mehrerer Gesetze mögliche – Zusammenführung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren in einer Behörde.

Allerdings liegt zwischen der Raumordnungsprüfung und der eigentlichen Zulassungsprüfung zeitlich und inhaltlich die Linienbestimmungsprüfung (s. Ziffer 2.1.3). Solange sich die Linienbestimmungsprüfung als notwendiges „Bindeglied“ zwischen Raumverträglichkeitsprüfung und Zulassungsentscheidung in externer Zuständigkeit befindet, bildet sie eine Zäsur. Insofern ist unter Beschleunigungsgesichtspunkten unerheblich, welche Behörde inhaltlich die Raumverträglichkeitsprüfung vornimmt. Ein zweigestuftes Zulassungsverfahren (1. Stufe raumordnerische Prüfung, 2. Stufe Planfeststellungsverfahren) wäre für sich allein, ohne Betrachtung auch des Linienbestimmungsverfahrens, nicht verfahrensbeschleunigend.

Doch auch eine Abschaffung oder Straffung des Linienbestimmungsverfahrens würde nicht dazu führen, dass durch die Zusammenführung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren in ein zweigestuftes Prüfungsverfahren die Zulassung des Infrastrukturvorhabens beschleunigt wird. Denn die inhaltlichen Prüffragen, insbesondere die Vereinbarkeit des Vorhabens mit Zielen der Raumordnung sowie der Alternativenvergleich, müssten wegen bundesgesetzlicher Vorgaben im Planfeststellungsverfahren mit abgearbeitet werden. Die Prüfung würde lediglich verlagert.

Die bloße Verlagerung des Prüfungszeitpunktes schafft dabei keine Beschleunigung. Im Gegenteil: Wegen des rechtlichen Charakters des Planfeststellungsverfahrens als echtes Zulassungsverfahren und damit verbundener formaler Anforderungen würde die Prüfung stellenweise aufwändiger werden als bislang. Zudem bestehen Vorteile für den Verfahrensablauf darin, dass die Landkreise bzw. Ämter für regionale Landesentwicklung in Niedersachsen für Raumordnungsverfahren zuständig sind: Zum einen kennen die Unteren bzw. Oberen Landesplanungsbehörden die zu prüfenden Erfordernisse der Regionalen Raumordnungsprogramme besonders gut, zum anderen verfügen beide Behördenebenen über gute lokale/regionale Kenntnisse und Kontakte. Für die Durchführung zügiger Verfahren ist dies gegenüber einer „zentralen Behörde“ (wie es sie für die Planfeststellung gibt) vorteilhaft.

Zudem haben die Erfahrungen gezeigt, dass die erforderlichen Änderungen der rechtlichen Vorschriften (die für die Zusammenlegung der Verfahren erforderlich wären), sowie die Einrichtung der neuen Behördenstrukturen, die viele Jahre benötigt, um arbeitsfähig zu sein (vgl. z.B. die Einführung der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für die Bundesfachplanung im Jahr 2011), einen enormen und sachlich nicht zu rechtfertigenden Aufwand darstellen.

Schließlich würde die Zusammenführung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren die Aufhebung von Synergieeffekten in Bezug auf Raumordnungsaufgaben bedeuten. Die Raumverträglichkeitsprüfung und das Raumordnungsverfahren sind inhaltlich eng mit der Raumplanung verbunden. In Niedersachsen liegen Raumordnungsverfahren und Zuständigkeiten für die Raumplanung instanzial jeweils in einer Hand: bei den Landkreisen als Träger der Regionalplanung und als untere Landesplanungsbehörde sowie bei den Ämtern für Regionale Landesentwicklung als Genehmigungsbehörde für die Regionalen Raumordnungsprogramme und als Obere Landesplanungsbehörde. Potentielle Beschleunigungseffekte bei einheitlicher Verfahrenszuständigkeit für Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren würden durch deutliche Verzögerungen im Zusammenwirken mit der Raumplanung wieder aufgehoben.

Hinzu käme: Besonders konfliktbehaftet ist bei linienhaften Infrastrukturvorhaben die Bestimmung der Trassenführung. Der gutachterlich-bewertende Charakter des Raumordnungsverfahrens und die klare Trennung der – in der öffentlichen Wahrnehmung – „neutralen“ Raumordnungsbehörde von der „vorhabenträgenahen“ Zulassungsbehörde hat den immensen Vorteil weitaus größerer Glaubwürdigkeit des Ergebnisses. Die Zuständigkeitstrennung macht deutlich, dass das Vorhaben durch zwei voneinander unabhängige Behörden geprüft wurde.

Letztlich spricht auch die unterschiedliche Methodik der beiden Verfahren gegen eine Verlagerung der Raumordnung in die Planfeststellung. Die Raumordnung und die Planfeststellung haben verschiedene rechtliche und inhaltliche Aufgaben. Aus diesem Grund weichen ihre Verfahren bezüglich der Methodik und der Prüfungsrichtung wesentlich voneinander ab. Während die Raumordnung den breiten Raum für die Verträglichkeit aller raumordnerischen Belange betrachtet, untersucht die Planfeststellung demgegenüber einen kleinräumigen Bereich, geht mit ihrer Prüfung dort aber tiefer.

2.1.2 Verzahnung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren

Der IMAK befürwortet eine bessere Verzahnung zwischen Raumordnung, Linienbestimmung und Planfeststellung, insbesondere die behördenübergreifende Beratung und Abstimmung methodischer Fragen zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörde.

Handlungsvorschlag 1

Der IMAK spricht sich für eine Beschleunigung der Verfahren durch eine bessere Verzahnung der drei Verfahren Raumordnung, Planfeststellung und Linienbestimmung aus. Der IMAK hat „Handlungsempfehlungen für die Umsetzung in der Praxis“ erarbeitet (**Anlage A**). Diese sollen der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für neue Infrastrukturvorhaben durch die Verzahnung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren dienen. Der IMAK empfiehlt der Landesregierung, die Anwendung der Handlungsempfehlungen durch die Raumordnungsbehörden und Planfeststellungsbehörden des Landes zu unterstützen.

Begründung:

Durch die engere Verflechtung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren soll ein besseres Ineinandergreifen der Verfahren ermöglicht werden. Ziel ist es, das dem Raumordnungsverfahren nachgelagerte Planfeststellungsverfahren zu beschleunigen. Hierzu sollen insbesondere Doppelprüfungen vermieden und eine effektive Abschichtung des Prüfumfanges zwischen Raumordnungsverfahren und nachfolgendem Zulassungsverfahren vorgenommen werden. Dies kann verhindern, dass es infolge der weniger tiefen Prüfung der Raumordnung zu Problemverlagerungen in das nachgelagerte Planfeststellungsverfahren kommt, die in diesem unlösbare Konflikte darstellen könnten. Eine methodisch und zeitlich engere Verzahnung beider Verfahren kann dem vorbeugen. Hierzu bestehen bereits erste positive Erfahrungen aus Genehmigungsverfahren im Energie-Bereich. Auf diese soll aufgebaut und u.a. die engere Verflechtung von Raumordnung und Planfeststellung erreicht werden. Dadurch könnte effektiv eine Beschleunigung erzielt werden. Die pilothafte erstmalige Erprobung dieses Ansatzes in den Jahren 2016 bis 2018 für die Planung des Ersatzneubaus einer 380-kV-Wechselstromleitung in Niedersachsen (Bundesbedarfsplangesetz-Vorhaben Nr. 7, Abschnitt Dollern-Landesbergen) hat gezeigt, dass diese Verzahnung beider Verfahren erfolgreich sein und zu einer effektiven Beschleunigung führen kann. Ein vergleichbarer Ansatz kam in der Folge auch für ein weiteres 380-kV-Stromleitungsvorhaben zum Einsatz (2017-2019, Bundesbedarfsplangesetz-Vorhaben Nr. 6, Conneforde-Cloppenburg-Merzen).

Diese Pilotverfahren haben verdeutlicht, dass der zeitliche Abstand zwischen Abschluss des Raumordnungsverfahrens und Einleitung des Planfeststellungsverfahrens deutlich verkürzt werden kann, wenn vorbereitende Arbeiten zum Planfeststellungsverfahren – insbesondere Scoping, Kartierungsarbeiten, Erstellung von Antragsunterlagen – in Teilen bereits parallel zum Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Dies gilt insbesondere für Vorhabenabschnitte, für die keine oder nur kleinräumige Varianten gegeben sind bzw. für die sich bereits eine klare

Vorzugsvariante abzeichnet. So konnte im Beispiel der 380-kV-Leitung Dollern-Landesbergen das Planfeststellungsverfahren für den ersten, landesplanerisch festgestellten Leitungsabschnitt bereits wenige Monate nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens anstatt einer üblichen mehrjährigen „Interimsphase“ eingeleitet werden.

Die enge methodische Abstimmung zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörde verringert darüber hinaus die Gefahr späterer Umplanungen und etwaiger Wiederholung von Verfahrensschritten. Legen Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörden vergleichbare Maßstäbe an, ist anzunehmen, dass – vorbehaltlich neuer Erkenntnisse aufgrund fortgeschrittenen Planungsstands – die Bewertung einzelner Vorhabenvarianten räumlich wie technisch vergleichbar ausfällt. Das ROV ermittelt im Regelfall aus einer Auswahl ernsthaft in Betracht kommender räumlicher Standort- oder Trassenalternativen eine geeignete, raum- und umweltverträgliche Vorhabenalternative. Werden Konflikt-/Engstellen deshalb lediglich in das nachfolgende Planfeststellungsverfahren delegiert, so besteht die Gefahr aufwändiger Umplanungen und zeitintensiver erneuter Variantenentwicklungen und -vergleiche im Planfeststellungsverfahren. Daher soll, abweichend von der groben Bearbeitungstiefe des Raumordnungsverfahrens, bei räumlichen „Engstellen“ bereits die technische Lösbarkeit von Konfliktstellen auf kleinräumiger Ebene geklärt werden („Lupe“).

Auch nach den mit dem Investitionsbeschleunigungsgesetz verbundenen Änderungen im Bereich der Raumordnung werden weiterhin Raumordnungsverfahren bei bedeutenden Infrastrukturverfahren durchzuführen sein. Die bessere Verzahnung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren bleibt daher notwendig.

Das Investitionsbeschleunigungsgesetz stärkt den Entscheidungsspielraum der Planungsträger, ob sie einen Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens stellen. Entscheidet der Planungsträger sich gegen einen solchen Antrag, hat er dies anzuzeigen. Die Raumordnungsbehörde kann dann ein Raumordnungsverfahren einleiten, wenn sie befürchtet, dass die Planung oder Maßnahme im Hinblick auf die im Raumordnungsgesetz genannten Kriterien zu raumbedeutsamen Konflikten führen wird. Raumbedeutsame Konflikte liegen regelmäßig dann vor, wenn bei linienförmigen Infrastrukturvorhaben neben der Vorzugstrasse des Vorhabenträgers großräumige Trassenalternativen in Betracht kommen. Dies dürfte bei diversen Infrastrukturmaßnahmen (auch im Verkehrsbereich) der Fall sein. Auch zukünftig werden daher in für Niedersachsen bedeutenden Infrastrukturverfahren Raumordnungsverfahren durchgeführt. Es ist daher zweckmäßig und zielführend, das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren besser zu verzahnen, um die Infrastrukturverfahren, für die es auch nach Inkrafttreten des Investitionsbeschleunigungsgesetzes der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens bedarf, zu beschleunigen.

Der IMAK hat sich auf dieser Basis für die Erarbeitung einer Handlungsempfehlung für die Praxis ausgesprochen, welche von der Arbeitsgruppe Genehmigungsverfahren des IMAK erarbeitet wurde (**Anlage A**). Diese Handlungsempfehlung soll eine Intensivierung der zeitlichen und me-

thodischen Verzahnung beider Verfahren fördern. Hierbei soll insbesondere die frühzeitige behördenübergreifende Beratung und Abstimmung methodischer Fragen zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsbehörde sowie die anfängliche Klärung von besonders problematischen Vorhaben-Abschnitten im Raumordnungsverfahren („Lupenbetrachtung“) unterstützt werden.

2.1.3 Beschleunigung durch Veränderungen im Linienbestimmungsverfahren

In Infrastrukturverfahren stellt das zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren liegende Linienbestimmungsverfahren nach dem Fernstraßengesetz (Bundesfernstraßen einschließlich Bundesstraßen) eine deutliche zeitliche Zäsur dar. Es bedarf daher aus Sicht des IMAK auch hier beschleunigender Maßnahmen.

Handlungsvorschlag 2

1. Es wird empfohlen, eine Bundesratsinitiative anzustrengen, mit der im Fernstraßengesetz ein Entfallen der Linienbestimmung für Bundesfernstraßen normiert wird, sofern das Fernstraßen-Bundesamt der landesplanerisch festgestellten Linienführung zugestimmt hat.

Hierzu schlägt der IMAK die folgende Änderung des § 16 Abs. 1 FStrG vor.

§ 16 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

Nach Satz 3 wird folgender Satz 4 eingefügt:

„Eine Linienbestimmung entfällt, wenn ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde und das Fernstraßen-Bundesamt als für die Linienbestimmung zuständige Behörde der landesplanerisch festgestellten Linienführung zugestimmt hat.“

2. Für den Fall, dass die in Ziff. 3.a) enthaltene Änderung des § 16 Abs. 1 FStrG vom Bund beschlossen wird, wird empfohlen, die Verwaltungsvorschriften zum Nds. Raumordnungsgesetz (VV-NROG) über die Regelungen zur Beteiligung öffentlicher Stellen sinngemäß wie folgt zu ergänzen:

„In Raumordnungsverfahren über Vorhaben nach § 16 FStrG ist das Fernstraßen-Bundesamt als Linienbestimmungsbehörde zu beteiligen. Eine Beteiligung des Fernstraßen-Bundesamtes kann entfallen, wenn es gegenüber der Landesplanungsbehörde auf eine Beteiligung verzichtet.“

3. Für den Fall, dass die in Ziff. 3.a) enthaltene Änderung des § 16 Abs. 1 FStrG vom Bund beschlossen wird, wird empfohlen sich dafür einzusetzen, dass das Verfahren zur Linienbestimmung in den Hinweisen zu § 16 FStrG entsprechend angepasst wird.

Begründung:

Der IMAK hat sich mit in Betracht kommenden Beschleunigungsansätzen in der Linienbestimmung befasst. Er hat hierzu die Optionen

- Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens,
- Verschlankung des Linienbestimmungsverfahrens und
- Genehmigungsfiktion nach Fristablauf

geprüft (vgl. **Anlage B**).

Beim Linienbestimmungsverfahren handelt es sich um eine verwaltungsinterne Entscheidung ohne Bindungswirkung gegenüber Dritten. Bis zum 31.12.2020 hatte der Vorhabenträger für die Linienbestimmung Antragsunterlagen beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einzureichen. Das BMVI stellte das Benehmen mit anderen betroffenen Bundesministerien her und beteiligte evtl. die EU-Kommission. Die Benehmensherstellung erfolgte grundsätzlich mit dem BMF, dem BMVg, dem BMEL, dem BMWi und dem BMU. Das Verfahren endete mit der Bekanntgabe der Trassenführung durch den Bund und evtl. Auflagen bzw. Hinweisen für die weitere Planung der Straße (in einem Schreiben des BMVI) an das Land. Die in § 16 FStrG genannte Frist zum Abschluss des Linienbestimmungsverfahrens von 3 Monaten ist dort sanktionslos festgelegt und wird in der Regel vom Bund nicht eingehalten. Die seit den Untersuchungen für das Raumordnungsverfahren verstrichene Zeit führt nicht selten zu mangelnder Aktualität der Unterlagen verbunden mit Folgeproblemen wie erforderlichen Nachuntersuchungen. Diese sind sodann mit einem erheblichen Aufwand für den Vorhabenträger verbunden.

Der Bedarfsplan 2016 enthält in Niedersachsen nur noch wenige zu planende Bundesstraßen, für die ein Linienbestimmungsverfahren durchzuführen ist. Die Verwaltung der Autobahnen ist zum 01.01.2021 vom Land an den Bund übergegangen. Der Bund hat dafür „Die Autobahn GmbH des Bundes“ (AdB) und das Fernstraßenbundesamt (FBA) gegründet. Im Zuge dieser Umstrukturierung führt das FBA ab 01.01.2021 zukünftig auch die Linienbestimmungsverfahren durch. Dies könnte zu einer Entlastung beim BMVI und in der Folge zu einer schnelleren Linienbestimmung der sonstigen Bundesfernstraßen führen. Unabhängig davon kann eine Beschleunigung durch eine Modifikation der Verfahren erzielt werden.

Der IMAK hat festgestellt, dass im Hinblick auf das enthaltene Beschleunigungspotential die Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens die effektivste Variante darstellt. Hierdurch könnte eine Zeitersparnis von ca. ein bis eineinhalb Jahren der Verfahrensdauer erreicht werden. Da das Linienbestimmungsverfahren jedoch dem Bund als Baulastträger der Bundesfernstraßen eine bedeutende Einflussmöglichkeit gegenüber den Planungsbehörden der Bundesländer sichert, dürfte eine vollständige, bedingungslose Abschaffung des Linienbestimmungsverfahrens kaum aussichtsreich sein. Wird der Bund bei der Linienbestimmung „ausgebremst“ wird er im weiteren Verfahren seine Interessen wahren, spätestens beim „Gesehenvermerk“, der vom BMVI auf den Vorentwurf für das Straßenbauprojekt zu erteilenden ist. Der „Gesehenvermerk“

ist die notwendige Grundlage, um die Genehmigungsplanung für ein Straßenbauprojekt zu beginnen. Er bestätigt zudem die haushaltrechtliche Genehmigung des Projekts durch den Bund. Wird der Bund erst zu diesem Zeitpunkt eingebunden, besteht die Gefahr, dass die „Gesehenvermerke“ noch länger dauern und die Änderungsaufgaben zunehmen. Der Bund muss daher sinnvoll in die Variantenentscheidung eingebunden werden, um tatsächlich insgesamt eine Beschleunigung zu erzielen.

Die Wahrung der Interessen des Bundes könnte durch dessen Einbindung in das Raumordnungsverfahren erfolgen. Bei vorangegangenen Raumordnungsverfahren würde eine anschließende Planungsbesprechung mit dem Bund ausreichend sein. Ein aufwändiges Linienbestimmungsverfahren mit eigens hierfür zu erstellenden Unterlagen könnte entfallen. Mit dieser Variante würde zugleich der Vorteil erzielt, dass bei der landesplanerisch festgestellten Trasse die Belange des Bundes Berücksichtigung gefunden haben und der Bund nicht wie derzeit erst im nachgelagerten Linienbestimmungsverfahren nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens näher eingebunden wird. Dies könnte die Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellungsverfahren noch weiter fördern.

Eine Genehmigungsfiktion für die beantragte Linie nach Ablauf einer Drei-Monatsfrist des § 16 Abs. 3 FStrG würde die geringste Beschleunigungswirkung entfalten. Hier besteht zudem das bereits angeführte Risiko, dass die durch die Genehmigungsfiktion erreichte Zeitersparnis durch Verzögerungen im späteren Planungsverlauf aufgebraucht oder das gesamte Planungsverfahren letztlich sogar länger dauert.

Es wird daher eine Verzahnung der Linienbestimmung mit dem Raumordnungsverfahren befürwortet. Um gesetzlich zu normieren, dass hierdurch ein weiteres Linienbestimmungsverfahren entfallen kann, wird verbunden mit der Verzahnung von Raumordnung und Linienbestimmung eine Entfallens-Option des Linienbestimmungsverfahrens empfohlen.

Der IMAK schlägt daher vor, eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Fernstraßengesetzes anzustrengen, um das Linienbestimmungsverfahren mit dem Raumordnungsverfahren besser zu verzahnen und so ein Entfallen oder jedenfalls Verkürzung des Linienbestimmungsverfahrens zu ermöglichen.

Im Falle einer entsprechenden Änderung des Fernstraßengesetzes wird zu deren Umsetzung empfohlen, die Verwaltungsvorschriften zum Nds. Raumordnungsgesetz zu ändern sowie sich auf Bundesebene für die Anpassung der Hinweise zu § 16 FStrG einzusetzen.

2.1.4 Verzicht auf Raumordnungsverfahren im Einzelfall

Der Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren ist nach Bundesrecht und niedersächsischem Landesrecht unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Insofern sollte diese Möglichkeit im Einzelfall intensiv geprüft und von ihr ggf. Gebrauch gemacht werden.

Handlungsvorschlag 3

Der IMAK empfiehlt die Anwendung der Arbeitshilfe der Arbeitsgruppe Genehmigungsverfahren zur Prüfung eines Verzichts auf ein Raumordnungsverfahren (**Anlage C**) durch die Nds. Raumordnungsbehörden.

Begründung:

Von der bundesgesetzlichen Ermächtigung (§ 16 Abs. ROG), für bestimmte Fälle die Entbehrlichkeit eines Raumordnungsverfahrens zu regeln, hat Niedersachsen bereits Gebrauch gemacht. Von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens kann abgesehen werden, wenn eine Beurteilung der raumordnerischen Verträglichkeit der Planung oder der konkreten Maßnahme auf andere Weise gesichert ist. Die Hauptanwendungsfälle sind in § 9 Abs. 2 NROG benannt, die Aufzählung ist aber nicht abschließend. Hiervon wird in der Praxis bereits Gebrauch gemacht (z.B. BBPIG-Projekt Nr. 7, Abschnitt 1). Dies begründet u.a. die geringe Fallzahl an Raumordnungsverfahren in Niedersachsen.

Zwar bietet das Investitionsbeschleunigungsgesetz die Möglichkeit, dass der Planungsträger auf einen Antrag auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens verzichtet. Allerdings ist für den Planungsträger nicht immer absehbar, ob die Planung zu raumbedeutsamen Konflikten führt. Wegen des formalen Charakters des Planfeststellungsverfahrens, in dem dann die raumordnerischen Belange zu prüfen sind, besteht die Gefahr, dass das Planfeststellungsverfahren umfangreicher und deutlich länger wird. Sollte die bereits für das Planfeststellungsverfahren ausgearbeitete Detailplanung letztlich aufgrund raumordnerischer Konflikte nicht genehmigungsfähig sein, wäre eine ausführliche und zeitintensive Planung hinfällig. Zudem müssten alle Schritte des formal mit diversen gesetzlichen Fristen versehenen Planfeststellungsverfahrens wiederholt werden. Um dies zu vermeiden, werden voraussichtlich auch zukünftig weiterhin Anträge auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens gestellt. Die auf die raumordnerischen Belange spezialisierte Raumordnungsbehörde wird dann eine Beurteilung vornehmen, ob die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich ist. Hierbei soll dann verstärkt geprüft werden, ob der Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren im Einzelfall möglich ist.

Dies ist der Fall, wenn die Einhaltung der Ziele der Raumordnung sowie die Abstimmung mit anderen Vorhaben bzw. Raumansprüchen auch ohne Raumordnungsverfahren erfolgen kann.

Es wird an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren keinen gänzlichen Entfall der Raumverträglichkeitsprüfung bedeutet. Die relevanten Aspekte sind in diesem Fall im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens abzuarbeiten (zu dem damit verbundenen Aufwand an Antragsunterlagen und Zulassungsrisiken). Insofern wird auf die eingangs dargestellte Prüfungsverlagerung verwiesen (Ziff. 2.2 1).

Der IMAK empfiehlt den Nds. Raumordnungsbehörden daher, die Möglichkeit des Verzichts auf ein Raumordnungsverfahren im Einzelfall intensiv zu prüfen. Als Unterstützung in der Praxis legt er eine Arbeitshilfe zur Prüfung eines Verzichts auf ein Raumordnungsverfahren vor (**Anlage C**).

2.1.5 Sicherstellung von Personalkapazitäten und -kontinuität

Der IMAK stellt fest, dass eine auskömmliche Personalkapazität sowie eine Personalkontinuität in den Raumordnungsbehörden, der Planungsbehörde sowie der Planfeststellungsbehörde unerlässlich sind, um eine zügige Verfahrensbearbeitung zu gewährleisten. Er empfiehlt der Landesregierung daher entsprechende Personalmaßnahmen zur Stellenaufstockung sowie eine Prüfung der Möglichkeiten zur Steigerung der Attraktivität der Stellen in diesen Bereichen.

Hinzu kommen personelle Engpässe und z.T. personelle Wechsel in den Projektteams von Vorhabenträgern und Planungsbüros. Hier ist daher eine stärkere Qualifizierung des Personals sowie eine personelle Verstärkung der Projektteams auf Seiten der Behörden, Vorhabenträger und Planungsbüros angezeigt, um eine Verfahrensbeschleunigung zu erzielen.

Handlungsvorschlag 4

Um eine auskömmliche Personalkapazität sowie eine Personalkontinuität in den Raumordnungsbehörden, der Planungsbehörde sowie der Planfeststellungsbehörde mit dem Ziel einer zügigen Verfahrensbearbeitung zu gewährleisten, werden nachfolgende Maßnahmen empfohlen:

1. eine Aufstockung der Stellen in den Bereichen Raumordnung, Planung und Planfeststellung,
2. eine Prüfung, inwieweit die Erhöhung der Attraktivität der Stellen in der NLStBV und bei den Landesplanungsbehörden im Bereich Planung, Raumordnung und Planfeststellung insbesondere durch Anhebung der Stellenbewertungen, Aufstiegsmöglichkeiten und Übernahmen ins Beamtenverhältnis erreicht werden kann.

Begründung:

Personelle Engpässe sowie fehlende Erfahrung bzw. Routine wirken erschwerend und verlangsamend.

In Bezug auf Raumordnungsverfahren ist dies in erster Linie bei den Unteren Landesplanungsbehörden zu beobachten. Beschleunigungspotential wird daher zum einen in der stärkeren Verlagerung der Verfahrensführung von den unteren Landesplanungsbehörden zu den oberen Landesplanungsbehörden auf der Grundlage von § 19 Abs. 1 Satz 4 NROG gesehen.

In Planfeststellungsverfahren sind gerade bei größeren Infrastrukturprojekten viele fachliche Themen betroffen, insbesondere die umweltfachlichen Themen nehmen einen großen Teilbereich ein, in dem es neben den diversen Rechtsvorschriften auch die nationale und europäische

Rechtsprechung zu beachten gilt. In diesen Verfahren werden in der Regel eine Vielzahl von Einwendungen erhoben, die zu prüfen und zu berücksichtigen sind. Um diese Aufgabe möglichst zügig und rechtssicher wahrzunehmen, ist neben einer auskömmlichen Personalressource auch erfahrenes und qualifiziertes Personal erforderlich. Planfeststellungsverfahren sind eher ein „Nischenbereich“ und betreffen diverse Fach- und Rechtsbereiche, über die in der Ausbildung grds. keine (vertieften) Kenntnisse vermittelt werden. Diese vertieften fachlichen und rechtlichen Kenntnisse werden in der Regel durch mehrjährige Praxis in der Planfeststellung erworben. Die mehrjährige Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Planfeststellung bindet hierbei Personalressourcen zu Lasten der zu betreibenden Verfahren. Erst mit der entsprechenden Fachkenntnis und Praxiserfahrung sind Planfeststellungsverfahren selbständig, sicher und zügig durchzuführen. Die personelle Kontinuität in der Planfeststellung und die vorhandenen Personalkapazitäten wirken sich wesentlich auf die Verfahrensdauer aus.

Die Nds. Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) als Planfeststellungsbehörde hatte in den letzten Jahren zunehmend Schwierigkeiten bei der Personalkontinuität und –neugewinnung. Diese haben sich durch eine bestehende Konkurrenzsituation um fachkundiges Personal weiter verschärft. Grund hierfür ist zum einen die Reform der Bundesauftragsverwaltung und die damit verbundene Personalgewinnung des Fernstraßenbundesamtes (FBA) am Standort Hannover. Hierneben treten das Eisenbahnbundesamt (EBA) mit ihrer zukünftigen Zuständigkeit auch als Anhörungsbehörde sowie die Bundesnetzagentur als Konkurrentinnen und Konkurrenten für die Personalrekrutierung im Bereich Planfeststellung hinzu.

Die vermehrte Fluktuation des Personals und zunehmende Schwierigkeiten bei der Gewinnung geeigneten Fachpersonals führen dazu, dass nicht in dem erforderlichen Maß und nicht in der erwarteten Zeit die Planfeststellungsverfahren bearbeitet werden können. Personelle Engpässe und fehlende Erfahrung bedingen eine höhere Fehleranfälligkeit und damit eine Verfahrensverzögerung.

Ein wichtiges Augenmerk sollte daher neben der Personalgewinnung auch auf die Personalkontinuität bei der Planfeststellungsbehörde der NLStBV gelegt werden. Es hat sich gezeigt, dass die Stellenbewertung, Verbeamtungsaussichten und Aufstiegsmöglichkeiten in diesem Bereich hinter jenen der Konkurrenzbehörden zurückbleiben und insofern eine Tätigkeit in der Planfeststellung weniger vorzugswürdig erscheint. Hier wird ein Ansatz für eine mögliche Personalstärkung in der NLStBV gesehen. Die Stärkung der Attraktivität der Stellen (Verbeamtung, Besoldung, Entwicklungsmöglichkeiten) in den verfahrensführenden Behörden wird daher als eine wichtige Voraussetzung für eine Verfahrensbeschleunigung identifiziert.

Diese für Planfeststellungsverfahren dargestellten Anforderungen an qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Schwierigkeiten bei deren Gewinnung gelten für die Raumordnungsbehörden gleichermaßen.

Für alle Verfahren gilt zudem: Das mittlerweile hohe Maß an Öffentlichkeitsbeteiligung kostet viel Zeit. Wenn Anregungen und Nachfragen aus der Öffentlichkeit, etwa von betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder Interessensgemeinschaften, durch die angesprochene Behörde zügig aufgegriffen werden, kann dies zu einem konstruktiven Dialog der Beteiligten beitragen, wodurch eine zügige Verfahrensumsetzung begünstigt wird. Kommunikation ist allerdings nur im Rahmen der gegebenen Personalressourcen leistbar. Insbesondere bei größeren Vorhaben bzw. einer hohen Zahl an Stellungnahmen ist zu erwägen, soweit möglich externe Dienstleister (z.B. Kommunikationsagenturen) zu beauftragen.

Die schnelle und personalisierte Reaktion auf Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit und der Kommunen kann zu einer frühzeitigen Aufklärung und Verständigung sowie dem Abbau von Vorbehalten führen. Hierdurch ist im weiteren Verlauf des Verfahrens eine Vermeidung von „Barrieren“ möglich, so dass das Verfahren ungestört durchgeführt werden kann. Die Nutzung eines Projektmanagements („Kümmerer-Effekt“) sowie externer Kommunikationsagenturen stellen hier geeignete Optionen dar.

2.1.6 Weitere Beschleunigungspotentiale im Bereich Planung und Genehmigung

Der IMAK hat weitere Beschleunigungspotentiale identifiziert, die Empfehlungen für beteiligte Behörden sowie die Vorhabenträger enthalten. Diese sind dem Bericht als **Anhang I** beigelegt.

2.2 Grunderwerb außerhalb von Flurbereinigungsverfahren erleichtern

Ein frühzeitiger Grunderwerb ist ein entscheidender Faktor für das weitere Verfahren und kann zeitliche Verzögerungen verhindern. Der IMAK sieht in diesem Bereich Beschleunigungspotential.

2.2.1 Personal

Für einen zeitgerechten Verfahrensverlauf ist von großer Bedeutung, dass die Belange der von einer Baumaßnahme betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundstückseigentümer bzw. Grundstücksbesitzerinnen und Grundstücksbesitzer umfänglich berücksichtigt werden. Hierfür bedarf es erfahrenen Fachpersonals. Derzeit bestehen hier in der Praxis Schwierigkeiten, die auch auf das Fehlen personeller Ressourcen zurückgeführt werden können.

Handlungsvorschlag 5

Der IMAK empfiehlt die Aufstockung des mit Grunderwerb außerhalb von Flurbereinigungsverfahren befassten Personals sowie die Neubewertung der Stellen.

Begründung:

Für die Betreuung der Betroffenen einer Baumaßnahme sind ausreichende zeitliche Ressourcen erforderlich. Wenn die Interessenlage und die „Zwangspunkte“ der Betroffenen umfassend berücksichtigt werden ist es möglich, ein Verfahren geordnet und zeitgerecht zu führen. Die Straßenbauvorhaben laufen daher reibungsloser, wenn ausreichend kompetentes Personal zielgerichtet vorgehalten wird.

Es wird daher empfohlen, das mit Grunderwerb außerhalb von Flurbereinigungsverfahren befasste Personal aufzustocken sowie die Stellen neu zu bewerten.

2.2.2 Grunderwerbsnebenkosten

Ein weiterer entscheidender Faktor beim Grunderwerb ist das für das Vorhaben benötigte Ersatzland.

Die Niedersächsische Landgesellschaft mbH (NLG) erwirbt für die Straßenbauverwaltung Flächen, die als Ersatzland für das Vorhaben benötigt werden. Das BMVI hat bereits 2015 unmissverständlich erklärt, dass es Grunderwerbsnebenkosten, wie z. B. Maklergebühren oder „Betriebskosten“ der NLG, nicht erstatten wird.

Handlungsvorschlag 6

Der IMAK empfiehlt, dass sich das Land Niedersachsen grundsätzlich bereit erklärt, die Grunderwerbsnebenkosten in angemessener Höhe zu tragen und hierfür Haushaltsmittel in erforderlichem Umfang zur Verfügung zu stellen.

Begründung:

Durch die Einschaltung von Dritten kann eine Verbesserung bzw. Beschleunigung beim Grunderwerb erreicht werden. Hier könnte durch eine Übernahme der Grunderwerbsnebenkosten in angemessener Höhe durch das Land Niedersachsen eine Beschleunigung erzielt werden.

2.3 Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Straßenbauverwaltung und Flurbereinigungsbehörden

Werden ländliche Grundstücke für Großbaumaßnahmen wie z.B. Straßenbau in Anspruch genommen, kann eine Unternehmensflurbereinigung nach § 87 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) eingeleitet werden. Dieses Verfahren zielt darauf ab, Land in erheblichem Umfang an einer bestimmten Stelle bereitzustellen. Dabei soll ein möglicher Landverlust der einzelnen Betroffenen, möglicherweise mit Existenzgefährdung Einzelner, solidarisch auf einen größeren Kreis von Eigentümern verteilt werden und die entstehenden Nachteile für die allgemeine Landeskultur behoben werden.

Der IMAK hat den Vorschlag der Straßenbauverwaltung, zunächst mit einem vereinfachten Flurbereinigungsverfahren zu beginnen und dieses später in ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren überzuleiten, geprüft.

Es wurde festgestellt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG und jene für ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren nach § 87 FlurbG unterschiedlich sind. Das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren und das Regel-flurbereinigungsverfahren dienen in erster Linie privatnützigen Zwecken, hinter denen fremdnützige Zwecke im Konfliktfall zurücktreten. Die Unternehmensflurbereinigung dient allgemeinnützigen Zwecken. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) hat die Behörde kein Wahlrecht zwischen § 86 Abs. 1 FlurbG und dem Unternehmensflurbereinigungsverfahren nach § 87 FlurbG.

Der IMAK hat daher beschlossen, den Beschleunigungsvorschlag der Einleitung eines vereinfachten Flurbereinigungsverfahrens mit späterer Überleitung in ein Unternehmensflurbereinigungsverfahren aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Hindernisse nicht weiterzuverfolgen. Der IMAK sieht allerdings Beschleunigungspotenzial in einer besseren Zusammenarbeit zwischen der Straßenbauverwaltung und den Flurbereinigungsbehörden. So könnten z.B. die Arbeitsschritte zur Vorbereitung des Unternehmensflurbereinigungsverfahrens noch besser abgestimmt und koordiniert werden. Es wurde daher ein **Arbeitskreis zur Überarbeitung des Gem. RdErl. d. ML u.d. MW v. 5.11.2014 „Unternehmensflurbereinigungen; Durchführung der Flurbereinigung unter Anwendung der §§ 87 ff. FlurbG“** eingesetzt. Dieser wird zudem weitere Vorschläge für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Straßenbauverwaltung mit den Flurbereinigungsbehörden erarbeiten. Der Arbeitskreis wird seine Ergebnisse im Anschluss unverzüglich den betroffenen Ressorts ML und MW vorlegen.

2.4 Digitalisierung

Die verstärkte Nutzbarkeit des Internets, der elektronischen Kommunikation und der Bereitstellung von Planunterlagen in digitaler anstatt in gedruckter Papierform eröffnet ergänzende Beschleunigungspotentiale. Mit der Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes vom 25.02.2020 erfolgte in Bezug auf das Raumordnungsverfahren bereits eine entsprechend stärkere Fokussierung auf elektronische Beteiligungs- und Informationswege. Diese sieht eine noch stärkere Nutzung elektronischer Möglichkeiten bei der Bereitstellung von Unterlagen sowie zur Abgabe von Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren und den weitgehenden Verzicht auf papiergebundene Unterlagen vor.

Die Prüfung von Beschleunigungspotentialen durch Digitalisierung wurden in mehreren Themenkomplexen durchgeführt: Zum einen die **Erleichterung der digitalen Einwanderhebung in Planfeststellungsverfahren** sowie die **Einrichtung einer (digitalen) Plattform für behördenübergreifende Zusammenarbeit** und zum anderen im Hinblick auf **die Verstetigung der Unterstützung der Kommunen bei der Digitalisierung der Regionalen Raumordnungsprogramme und Flächennutzungspläne.**

2.4.1 Digitale Einwanderhebung

Für das Planfeststellungsverfahren, das sich in der Regel nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes richtet – ggf. über den Verweis in § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz –, ist eine Ausweitung der elektronischen Möglichkeiten untersucht worden. Hinsichtlich der auszulegenden Unterlagen sollen diese gemäß § 27a VwVfG bereits jetzt über das Internet zur Einsicht zugänglich gemacht werden. Der IMAK hat sich darüber hinaus mit der digitalen Einwanderhebung befasst. Insbesondere wurde die rechtliche und technische Erweiterung der Erhebung von Einwendungen auf digitalem Weg geprüft.

In Planfeststellungsverfahren für große Infrastrukturprojekte gehen Einwendungen häufig in vierstelliger Anzahl bei der Planfeststellungsbehörde ein. Das einschlägige Verwaltungsverfahrensgesetz sieht aktuell eine Einwanderhebung schriftlich oder zur Niederschrift vor. Die Einwendungen liegen der Planfeststellungsbehörde somit überwiegend analog vor. Um eine sachgerechte Prüfung und Bearbeitung der vorgebrachten Argumente vornehmen zu können, werden die analog erhobenen Einwendungen digitalisiert. Anschließend werden die erhobenen Einwendungen in der Regel thematisch katalogisiert und an den Vorhabenträger zur Bearbeitung und Beantwortung weitergeleitet.

Dies führt im Planfeststellungsverfahren zu einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden mit einer zeitlichen Verzögerung. Der IMAK hält die Digitalisierung der Erhebung von Einwendungen im Planfeststellungsverfahren daher für ein wichtiges Mittel zur Beschleunigung.

Der IMAK hält einen möglichst einfachen Zugang für erforderlich, damit die Möglichkeit der digitalen Einwanderhebung auch genutzt wird.

2.4.1.1 Portallösung

Der IMAK hat nach Prüfung der Anforderungen eines Planfeststellungsverfahrens, insbesondere auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Voraussetzungen an ein rechtssicheres Verfahren, die sog. „Portallösung“ als zweckmäßigsten Weg für die digitale Einwanderhebung erarbeitet. Hierbei können digitale Einwendungen mittels eines über ein Onlineportal bereitgestellten Formulars erhoben werden, das über ein Nutzerkonto zugänglich sein soll. Die Einwender würden sich mittels dieses Nutzerkontos authentisieren und so einen Identitätsnachweis gewährleisten. Sie dient zugleich der Umsetzung der Verpflichtung der Länder zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), die Verwaltungsleistungen im Bereich Planfeststellung über ein elektronisches Portal anzubieten.

2.4.1.1.1 Technische Umsetzung

Um die Digitalisierung der Planfeststellungsverfahren voranzutreiben, wird die Einführung einer sog. „Portallösung“ empfohlen. Hierfür müssten zunächst die technischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Handlungsvorschlag 7

Der IMAK empfiehlt, in Niedersachsen die Einwandshebung mittels über ein Onlineportal bereitgestellter Formulare und eines Nutzerkontos unter Verwendung eines elektronischen Identitätsnachweises zur Authentisierung (Schriftformersatz nach § 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 i.V.m. Satz 5 VwVfG) technisch zu ermöglichen. Bei der Erstellung eines Onlinedienstes für die digitale Einwandshebung sind zudem die weiteren Entwicklungen der Umsetzung des OZG einzubeziehen, um eine nachhaltige Umsetzung zu unterstützen.

Begründung:

Die „Portallösung“ über ein Onlineportal und ein Nutzerkonto stellt eine zukunftsfähige und auf Dauer ausgerichtete Variante für die digitale Einwandshebung dar. Sie verknüpft die Digitalisierung und Beschleunigung der Genehmigung von Infrastrukturmaßnahmen mit der Umsetzungsverpflichtung Niedersachsens, die sich auf dem OZG ergibt.

Den Bundesländern wurde durch das am 18. August 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz des Bundes aufgegeben, ab dem Jahr 2023 ihre Verwaltungsleistungen über ein elektronisches Portal anzubieten. Die Planfeststellung ist eine vom OZG umfasste Verwaltungsleistung.

Aktuell hat die Entwicklung des Onlinedienstes für Planfeststellungsverfahren in der föderalen OZG-Umsetzung zwar bereits eine hohe Umsetzungspriorität. Sie wird jedoch durch die Hürde der aktuellen rechtlichen Regelung gehemmt (siehe Vorschlag zur Rechtsänderung unter Ziff. 2.4.1.2.2.). Sobald diese Hürde entfällt, kann die Umsetzung mit höherer Priorität erfolgen. Möglich ist dies durch einen im Rahmen des Digitalisierungsprogramms „Föderal“ entwickelten Online-Dienst. Alternativ könnte Niedersachsen im Rahmen des Programms „Digitale Verwaltung Niedersachsen“ (DVN), Teilprojekt P3 – Ausbau der Onlinedienste – einen eigenen Onlinedienst entwickeln. Für letztere Lösung müsste dann eine höhere Priorisierung im entsprechenden Teilprojekt P3 des DVN vorgenommen werden.

Die Portallösung bietet darüber hinaus insbesondere folgende Vorteile:

- Sie ermöglicht eine vereinfachte digitale Einwandshebung für die Bürgerinnen und Bürger unter einem adäquaten Schutzniveau für ihre Daten.
- Sie enthält die Möglichkeit einer thematischen Sortierung und Zuordnung der Einwendungen durch die Gestaltung der Eingabemasken im Online-Verfahren. Die Weiterverarbeitung der Einwendungen wird durch das System erleichtert und somit beschleunigt.

- Anders als z.B. bei einer einfachen E-Mail, bei der die Einwenderinnen und Einwender entscheiden, welche Daten sie übermitteln, kann bei einer Einwandsabgabe über das Onlineportal sichergestellt werden, dass die im weiteren Verfahren erforderlichen Daten, wie vollständiger Name und Adresse, angegeben werden.
- Aufgrund einer Authentifizierung über das Nutzerkonto kann zudem – anders als bei einer Einwanderhebung über einfache E-Mail – ggf. auch eine rechtssicherere Versendung von digitalen Dokumenten von der Planfeststellungsbehörde an die Einwenderinnen und Einwender erfolgen und somit ein digitaler „Kommunikationstunnel“ eröffnet werden.
- Das Risiko einer erheblichen Steigerung von reinen „Protest“-Einwendungen durch eine sehr niedrigschwellige Einwendungsmöglichkeit, z.B. mittels einfacher E-Mail, wird gesenkt.

Einwendungen können über die vorgeschlagene „Portallösung“ wie folgt erhoben werden:

Die Verwaltungsleistung (Einwandshebung im Planfeststellungsverfahren) wird in einem Portal(verbund) angeboten. Aus dem Portal heraus gibt es einen Link zum Online-Verfahren der einzelnen Verwaltungsleistung. Das Online-Verfahren stellt dann im einfachsten Fall ein Formular bereit (oder auch eine Reihe von Eingabeseiten mit detaillierterer Benutzerführung, Plausibilisierung, usw.).

Um das Formular auffindbar zu machen, müsste ein entsprechender Eintrag im niedersächsischen Verwaltungsportal des Landes Niedersachsen erfolgen. Das niedersächsische Verwaltungsportal wird bereits heute von IT.N im Auftrag des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport als Serviceportal Niedersachsen unter der Adresse <https://service.niedersachsen.de/> bereitgestellt. Hauptbestandteil des Verwaltungsportals ist der Bürger- und Unternehmensservice Niedersachsen (BUS). Es müsste eine redaktionelle Vorbereitung der Leistungstexte und der Behördenangaben erfolgen. Im Verwaltungsportal würde dann ein Link auf das Formular gesetzt werden.

Die Bürgerin/der Bürger (oder ein Unternehmen) meldet sich mit ihrem/seinem Servicekonto am Onlineverfahren an. Hier kann sie/er dann bestimmte Komfortfunktionen wahrnehmen (z.B. vorausgefüllte Formulare, usw.). Um die Authentisierung der Einwenderinnen und Einwender zu gewährleisten, wird beim Absenden des Antrags durch die Bürgerin/den Bürger eine Authentisierungsfunktion genutzt. Hier dient das Servicekonto (Nutzerkonto) gewissermaßen als universelle Authentifizierungsquelle.

Das Servicekonto (Nutzerkonto) erfüllt zwei Zwecke:

- (einmalige) Registrierung einer Nutzerin/eines Nutzers mit Grunddaten, die im Anschluss dann zur Komforterhöhung genutzt werden können,
- (wiederkehrende) Authentifizierung einer Nutzerin/eines Nutzers bei der Anmeldung, damit sichergestellt ist, dass sich wirklich die Nutzerin/der Nutzer angemeldet hat.

Das Nutzerkonto kann mit verschiedenen Sicherheitsniveaus geführt werden, in der Regel normal, substantiell oder hoch (vgl. **Anlage D**).

Vor dem Hintergrund der **Umsetzung des OZG** wird in jedem Fall empfohlen, bei der Entwicklung der „Portallösung“ übergeordnete Aktivitäten, vor allem zur Umsetzung des OZG, einzubinden. Insbesondere sollen diese bei der Erstellung eines Onlineformulars für die digitale Einwandserhebung Berücksichtigung finden, um eine nachhaltige Umsetzung zu unterstützen.

Die **Kosten** für ein einfaches Formular, welches über das Portal zur Einwandserhebung in Planfeststellungsverfahren zur Verfügung gestellt werden kann, werden wie folgt geschätzt:

- Erstellungskosten: rd. 10.000 €,
- jährliche Pflegekosten (für technische Anpassungen, usw.): rd. 2.500 €.

Hier gilt der Grundsatz „Je mehr Komfort im Formular, z.B. durch Voreinstellung von Daten, umfangreichere Plausibilisierungen, usw.), desto teurer“. Ein verbindliches Angebot kann erst nach einer vollständigen Aufnahme der Anforderungen erstellt werden.

Das Niedersächsische Antragssystem für Verwaltungsleistungen Online (NAVO) wird bereits heute von IT.N im Auftrag des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport bereitgestellt und zurzeit zentral finanziert. Die Veröffentlichung des Formulars wäre damit kostenfrei. Auch die Nutzung des Verwaltungsportals ist kostenfrei.

2.4.1.1.2 Rechtsänderungen

Neben der Gewährleistung der technischen Ausstattung (Landesebene) sind die rechtlichen Voraussetzungen (Bundesrecht) für die erleichterte digitale Einwandserhebung zu schaffen.

Um die Einwandserhebung mittels der empfohlenen „Portallösung“ auch ohne das Erfordernis des Schriftformersatzes rechtlich zu ermöglichen, ist daher eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich.

Der IMAK hat sich mit einer möglichen Rechtsänderung befasst. Er schlägt eine Änderung des § 73 Abs. 4 VwVfG vor, durch welche in Planfeststellungsverfahren die elektronische Einwandserhebung über das Nutzerkonto der schriftlichen Einwandserhebung gleichgestellt wird.

Zunächst ist zu prüfen, ob eine Festlegung des erforderlichen Schutzniveaus, mit welchem sich die Einwenderin/der Einwender über das Nutzerkonto zur Teilnahme am Verfahren identifizieren und authentifizieren muss, bereits in der gesetzlichen Regelung festgelegt werden muss oder jedenfalls sollte.

Handlungsvorschlag 8

Der IMAK empfiehlt der Landesregierung zu prüfen, ob die Festlegung des Sicherheitsniveaus der Identifizierungs- und Authentifizierungskomponente (des Nutzerkontos) bereits in der gesetzlichen Regelung erfolgen sollte. In diesem Fall empfiehlt der IMAK die Festlegung des Schutzniveaus „substantiell“.

Begründung:

Es bestehen zwei Möglichkeiten: Eine gesetzliche Regelung, die bereits ein Mindest-Schutzniveau festlegt, sowie eine gesetzliche Regelung, die die Festlegung des Schutzniveaus der Planfeststellungsbehörde überlässt.

Da der IMAK jedoch nicht abschließend klären konnte, ob die Festlegung eines Schutzniveaus (= die Festlegung des Sicherheitsniveaus der Identifizierungs- und Authentifizierungskomponente des Nutzerkontos) bereits in der gesetzlichen Regelung erfolgen muss oder sollte, regt er an, dass die Landesregierung eine entsprechende Prüfung vornimmt.

Sofern die Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass eine gesetzliche Festlegung eines (Mindest-)Schutzniveaus nicht zwingend erforderlich ist, empfiehlt der IMAK, von einer solchen abzusehen.

Das Absehen von einer gesetzlichen Festlegung eines Schutzniveaus hat den Vorteil, dass die jeweiligen Bundesländer sich nicht auf ein Schutzniveau in der gesetzlichen Regelung einigen müssen, sondern es den Bundesländern bzw. Planfeststellungsbehörden obliegt, das aus ihrer Sicht erforderliche Schutzniveau in den jeweiligen Verfahren festzulegen.

Für den Fall einer gesetzlichen Festlegung empfiehlt der IMAK auf Grundlage seiner Arbeitsergebnisse, das Schutzniveau „substantiell“ festzulegen. Dieser Empfehlung liegen die nachfolgenden Erwägungen zugrunde:

Je höher das Sicherheitsniveau, desto höher auch die Hürden bei der Anmeldung. Für die Registrierung eines Nutzerkontos hat sich die oder der Betroffene gegenüber der registrierenden Stelle sicher zu identifizieren (vgl. § 8 Abs. 1 OZG). Mit einer Registrierung auf einem entsprechend gewählten Vertrauensniveau kann die Identifizierung der die Einwendung erhebenden Person ausreichend gewährleistet werden und mit entsprechendem Sicherheitsniveau auch im

selben Maß wie bei einer eigenhändigen Unterschrift, wie sie die Schriftform erfordert. Dadurch kann auch ihre weitere Beteiligung im Verfahren (z. B. Teilnahme am Erörterungstermin) gewährleistet werden.

Das substantielle Sicherheitsniveau wird der Sensibilität der insbesondere personen-, betriebs- und eigentumsbezogenen Daten in Planfeststellungsverfahren gerecht und stellt auch keine unangemessene Hürde für die Nutzung dieser digitalen Möglichkeit dar.

Vor dem Hintergrund der noch andauernden OZG-Umsetzung und der hierbei ebenfalls erfolgenden Identifizierung von notwendigen Rechtsänderungsbedarfen empfiehlt der IMAK, vor Einbringung einer entsprechenden Bundesratsinitiative die Ergebnisse des OZG-Umsetzungsprojektes „Bürgerbeteiligung und Information“ zu prüfen und ggf. in Abstimmung mit den anderen Bundesländern die Entscheidung zu treffen, ob bereits in der gesetzlichen Regelung die Festlegung auf ein (Mindest-)Schutzniveau (Identifizierungs- und Authentifizierungskomponente) zu treffen ist, bzw. die vorgeschlagene Rechtsänderung hinsichtlich des Schutzniveaus anzupassen ist.

Unabhängig von dem Erfordernis einer gesetzlichen Festlegung des Schutzniveaus spricht sich der IMAK dafür aus, dass die Landesregierung die aktuellen Entwicklungen in der Umsetzung des OZG beobachtet und im weiteren Verfahren einbezieht.

2.4.1.1.2.2 Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Der IMAK empfiehlt als bundesgesetzliche Regelung die Anpassung des § 73 Abs. 4 VwVfG mit dem Ziel, die elektronische Einwandserhebung der schriftlichen Einwandserhebung gleichzustellen.

2.4.1.1.2.2.1 Ohne gesetzliche Festlegung eines Schutzniveaus

Der IMAK unterbreitet nachstehend einen Vorschlag zur Änderung des § 73 VwVfG, mittels derer die „Portallösung“ der Schriftform gleichgestellt wird. Hierbei wird aus vorgenannten Gründen von der gesetzlichen Festlegung des Schutzniveaus abgesehen und dieses der jeweiligen Planfeststellungsbehörde überlassen.

Handlungsvorschlag 9

Der IMAK empfiehlt der Landesregierung eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in den Bundesrat einzubringen, mit der die Erhebung digitaler Einwendungen erleichtert werden soll.

„§ 73 VwVfG wird wie folgt geändert:

1. Absatz 4 wird wie folgt geändert:

a) Es werden folgende Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Einwendungen können auch über ein von der Behörde bereitgestelltes Formular unter Verwendung eines Nutzerkontos nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Onlinezugangsgesetz erhoben werden. Die Planfeststellungsbehörde legt das Sicherheitsniveau dieser Identifizierungs- und Authentifizierungskomponente entsprechend der Verordnung (EU) 910/2014 vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (Abl. L 257 vom 28. August 2014, S. 73) fest.“

b) Die bisherigen Sätze 2 bis 6 werden zu Sätzen 4 bis 8.

c) Im neuen Satz 8 wird die Angabe „2 bis 4“ durch die Angabe „4 bis 6“ ersetzt.

2. In Absatz 5 Satz 2 Nr. 2 wird die Angabe „Absatz 4 Satz 5“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 7“ ersetzt.

3. In Absatz 8 Satz 1 wird die Angabe „Absatz 4 Satz 5“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 6“ und die Angabe „Absatz 4 Satz 3 bis 6“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 4 bis 7“ ersetzt.

4. In Absatz 9 wird die Angabe „Absatz 4 Satz 5“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 6“ ersetzt.“

Begründung:

Die Änderung des § 73 Abs. 4 VwVfG hätte gegenüber Änderungen in den einzelnen Fachgesetzen den Vorteil, dass die „Portallösung“ durch eine einzige Gesetzesänderung in allen Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 ff. VwVfG angewendet werden könnte. Bei den Regelungen der §§ 72 ff. VwVfG handelt es sich um die allgemeinen Verfahrensregelungen für Planfeststellungsverfahren. Das Fachplanungsrecht enthält demgegenüber Bestimmungen darüber, mit welchen aus der Fachmaterie bedingten Modifikationen das Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist. Bei der digitalen Einwandserhebung handelt es sich jedoch gerade nicht um eine aus der Fachmaterie bedingte Modifikation des Planfeststellungsverfahrens, sondern um eine Regelung, die für alle Planfeststellungsverfahren greift. Verfahrensregelungen, die fachlich unabhängig für alle Planfeststellungsverfahren gelten, sind daher zweckmäßig und systematisch passend im VwVfG zu regeln.

Die Regelung eröffnet dabei lediglich die Möglichkeit der digitalen Einwandserhebung und schreibt diese nicht zwingend vor. Die einzelnen Planfeststellungsbehörden müssen hiervon keinen Gebrauch machen, denn die digitale Form der Einwandserhebung über das Onlineportal ist lediglich dann möglich, wenn die Behörde ein entsprechendes Formular zur Verfügung stellt. Insofern werden andere fachgesetzlich angeordnete Planfeststellungsverfahren von dieser Regelung nicht eingeschränkt. Es wird demgegenüber jedoch eine einheitliche Möglichkeit eröffnet.

Letztlich sieht das Onlinezugangsgesetz des Bundes die Digitalisierung der Planfeststellungsleistungen in allen Bereichen, insbesondere für den Bau, die Errichtung und Änderung von Bergbahnen, Energiefreileitungen ab 110 kV, Flughäfen und Landeplätzen, Gasversorgungsleitungen über 300 mm, Deichbau und Gewässerausbau, Eisenbahnstrecken, Bundes- und Landesstraßen vor. In allen Planfeststellungsverfahren ist somit eine Digitalisierung vorgesehen, die zu regeln ist. Auch insoweit erscheint eine einheitliche Regelung der Digitalisierung der Einwandserhebung im Verwaltungsverfahrensgesetz zweckmäßig.

2.4.1.1.2.2.2 Alternativ: Mit gesetzlicher Festlegung eines Schutzniveaus

Falls die Prüfung aus Handlungsvorschlag 8 ergibt, dass eine gesetzliche Festlegung des Schutzniveaus für das Nutzerkonto vorgenommen werden soll oder muss, wäre der Handlungsvorschlag 9 in seiner Formulierung nicht umsetzbar, da er keine entsprechende Festlegung enthält. In diesem Fall wird die Änderung des § 73 Abs. 4 VwVfG mit Anordnung eines mindestens substantiellen Schutzniveaus empfohlen.

Handlungsvorschlag 9.a

Für den Fall, dass eine gesetzliche Festlegung des Schutzniveaus für das Nutzerkonto erfolgen soll oder muss, empfiehlt der IMAK der Landesregierung folgende Gesetzesinitiative zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Erleichterung der digitalen Einwandserhebung in den Bundesrat einzubringen.

„§ 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird wie folgt geändert:

1. Absatz 4 wird wie folgt geändert:

a) Es wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Einwendungen können auch über ein von der Behörde bereitgestelltes Formular unter Verwendung eines Nutzerkontos nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Onlinezugangsgesetz mit einer Identifizierungs- und Authentifizierungskomponente, die mindestens dem Sicherheitsniveau „substantiell“ der Verordnung (EU) 910/2014 vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (Abl. L 257 vom 28. August 2014, S. 73) entspricht, erhoben werden.“

b) Die bisherigen Sätze 2 bis 6 werden zu Sätzen 3 bis 7.

c) Im neuen Satz 7 wird die Angabe „2 bis 4“ durch die Angabe „3 bis 5“ ersetzt.

2. In Absatz 5 Satz 2 Nr. 2 wird die Angabe „Absatz 4 Satz 5“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 6“ ersetzt.

3. In Absatz 8 Satz 1 wird die Angabe „Absatz 4 Satz 5“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 6“ und die Angabe „Absatz 4 Satz 3 bis 6“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 4 bis 7“ ersetzt.

4. In Absatz 9 wird die Angabe „Absatz 4 Satz 5“ durch die Angabe „Absatz 4 Satz 6“ ersetzt.“

Begründung:

Das substantielle Schutzniveau stellt nach Ansicht des IMAK die erforderliche, aber ausreichende Zugangsschwelle für die digitale Verfahrensbeteiligung dar.

Gegen ein niedriges Schutzniveau mittels Authentifizierung lediglich per Benutzername und Passwort spricht das erhöhte Missbrauchsrisiko in Verbindung mit einem möglichen Schadeneintritt. Gegen ein hohes Schutzniveau ist anzuführen, dass dieses eine Identifikation mittels elektronischem Personalausweis bzw. Aufenthaltstitel erfordert. Dies setzt eine hohe Zugangsschwelle an. Der IMAK hat jedoch festgestellt, dass für die digitale Einwandserhebung ein verhältnismäßig einfacher Zugang erforderlich ist, damit dieser auch genutzt wird.

2.4.1.1.2.3 Hilfsweise: Änderung der Fachgesetze des Verkehrsbereichs

Falls aus Sicht der Landesregierung die Erleichterung der digitalen Einwendungserhebung nicht für alle Planfeststellungsverfahren eingeführt werden soll, wird eine solche zumindest für die Fachgesetze des Verkehrsbereichs angeregt. Hierzu wird eine Änderung der entsprechenden Fachgesetze empfohlen, die für die nach ihnen durchzuführenden Planfeststellungsverfahren eine abweichende Regelung gegenüber den allgemeinen Verfahrensvorschriften für Planfeststellungsverfahren enthalten. Eine solche Änderung sollte in diesem Fall **insbesondere im Bundesfernstraßengesetz (FStrG)**, im **Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)**, im **Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)** sowie im **Personenbeförderungsgesetz (PBefG)** erfolgen. Die Änderungen von weiteren Fachgesetzen sollte geprüft werden. Darüber hinaus wäre eine **Änderung des Nds. Verwaltungsverfahrensgesetzes (NVwVfG) oder niedersächsischer Fachgesetze** indiziert, um auch für die nach Landesrecht durchzuführenden Planfeststellungsverfahren des Verkehrsbereichs die digitale Einwandserhebung zu erleichtern. Für diese finden derzeit gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG die allgemeinen Verfahrensvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) Anwendung, sofern nicht Rechtsvorschriften des Landes gleichlautende und abweichende Bestimmungen enthalten. Der § 73 Abs. 4 VwVfG gilt somit für Verwaltungsverfahren der Behörden des Landes, der Kommunen und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, sofern die jeweiligen Landesgesetze keine abweichende Regelung enthalten. Eine solche abweichende Regelung sollte daher durch eine Änderung der Landesgesetze entsprechend der empfohlenen Änderung der Bundes-Fachgesetze vorgenommen werden.

2.4.1.2 Planungssicherstellungsgesetz des Bundes (PlanSiG)

Eine zunächst befristete Möglichkeit der digitalen Einwandserhebung bietet das Planungssicherstellungsgesetz des Bundes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041).

Die sich aus dem Planungssicherstellungsgesetz des Bundes ergebende Möglichkeit der digitalen Einwandserhebung ist keine vergleichbare Alternative zu der vorstehend vorgeschlagenen Portallösung.

Das Gesetz wurde aufgrund der im Zuge der COVID-19-Pandemie bundesweit verfügbaren Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen erlassen. Hintergrund war insbesondere, dass Behörden, die zur Niederschrift von Einwendungen in Planfeststellungsverfahren zuständig sind, nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind. Aus diesem Grund wurde die (einfache) E-Mail für die Einwandserhebung zugelassen, dies jedoch gemäß dem Gesetzestext lediglich insoweit, als „innerhalb der Erklärungsfrist eine Entgegennahme zur Niederschrift nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sein würde.“ Zum einen steht die vereinfachte digitale Einwandserhebung somit unter der Bedingung der nicht oder nur unverhältnismäßig möglichen Abgabe der Einwendung zur Niederschrift und entfällt somit, wenn die Einwandserhebung zur Niederschrift wieder ohne größere Einschränkung möglich ist.

Unabhängig davon birgt dieses Mittel der digitalen Einwandserhebung mehrere Schwierigkeiten. Eine einfache E-Mail ist eine briefähnliche Nachricht, die über Computernetzwerke, insbesondere über das Internet, übertragen wird. Die E-Mail geht im Postfach der Planfeststellungsbehörde ein. Hiernach muss der Inhalt in ein System übertragen werden, um die Einwendung zu bearbeiten, beispielsweise sie in thematische Argumente zu zerteilen, die in der weiteren Arbeit der Planfeststellungsbehörde entsprechend berücksichtigt werden. Insoweit unterscheidet sich die E-Mail nicht sehr von einem Brief. Vorteilhaft ist lediglich, dass sie bereits digital vorliegt und man daraus am Computer „kopieren“ und sie in ein Bearbeitungssystem einfügen kann. Auch dies bedeutet jedoch noch einen Arbeitsschritt, der Zeit in Anspruch nimmt (aktuell werden postalische Einwendungen OCR-fähig gescannt und dann ebenso verfahren).

Ein weiterer Nachteil der einfachen E-Mail ist die Authentizität, der Datenschutz und die Integrität einer E-Mail. „Mit der Authentizität einer E-Mail ist gemeint, dass sichergestellt ist, dass die E-Mail auch wirklich von der Absenderin/dem Absender stammt, also ein Original ist und keine betrügerische Fälschung. Datenschutz bezeichnet bei E-Mails im Wesentlichen den Schutz vor Mitlesen durch Dritte auf dem Übertragungsweg. Als Integrität bezeichnet man das Schutzziel, dass der E-Mail-Inhalt bei der Übertragung vollständig und unverändert bleibt“ (<https://de.wikipedia.org/wiki/E-Mail>).

Es bestehen daher auch (verfahrensrechtliche) Bedenken gegen die Aufgabe des Schriftformerfordernisses zugunsten der Einwandserhebung mittels einfacher E-Mail. Das Planfeststellungsverfahren ist ein förmliches Verwaltungsverfahren. Aufgrund der schwerwiegenden Folgen, die aus einem Planfeststellungsverfahren resultieren können (Rechtsverluste, enteignungsrechtliche Vorwirkung), hat der Gesetzgeber aus gutem Grund entsprechende Formerfordernisse für die verfahrensführende Behörde auf der einen Seite, aber auch für die sich am Verfahren beteiligenden Bürgerinnen und Bürger geschaffen. Zu diesem Ergebnis ist auch das BMI 2016 in dem „Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes“ (vgl. BT-Drs. 18/9177) gelangt.

Dem Bericht liegt eine umfangreiche Prüfung zugrunde, in welchen Verfahren ein Ersatz der Schriftform durch (einfache) elektronische Form möglich ist. Anders als für andere Verfahren (z.B. nach dem BImSchG) wurde dies für Planfeststellungsverfahren nach § 73 VwVfG nicht

festgestellt (vgl. BT-Drs. 18/9177). Die Gründe hierfür könnten u.a. darin bestehen, dass Einwendungen in Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG empfindliche Informationen zum Inhalt haben können und zum anderen der Planfeststellungsbeschluss enteignungsrechtliche Vorwirkung hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bei herkömmlichen E-Mails ein sehr geringer Sicherheitsstandard besteht und diese für die Abgabe einer Einwendung, die häufig sensible Daten wie Angaben zu wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen enthält, kaum Sicherheit bietet und hierdurch für tatsächlich Betroffene kaum eine Alternative zur schriftlichen Einwanderhebung darstellen dürfte. Sie bietet dagegen aufgrund ihrer niedrigen Schwelle potentiellen Verhinderungswilligen ein leichtes Mittel, um mit einer „Einwandsflut“ die Planfeststellungsbehörde zu überlasten und das Verfahren so zeitlich zu verzögern (eine einfache E-Mail ist schnell verfasst, ein E-Mail-Account ohne verifizierte Personenidentität schnell eingerichtet).

Für personengebundene Einwendungen ist die digitale Einwanderhebung per einfacher E-Mail daher kaum eine geeignete Alternative zur analogen Einwendung. Auch dient sie nicht der Umsetzung des OZG, da hierbei die Verwaltungsleistung nicht über ein elektronisches Portal angeboten wird.

Die einfache E-Mail ist folglich vor dem Hintergrund der kurzfristig zu gewährleistenden Weiterbetreuung von Genehmigungsverfahren während der Pandemie ein geeignetes Mittel, als dauerhaftes Mittel für die digitale Einwanderhebung jedoch nur bedingt indiziert.

2.4.2 Plattform für behördenübergreifende Zusammenarbeit

Der IMAK spricht sich für eine digitale Plattform für behördenübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Planung, Bau, Denkmalschutz, Immissionsschutz usw. aus. Über ein solches Netzwerk könnten in Genehmigungsverfahren gegenseitige Stellungnahmen sowie der Austausch von digitalen Planungsunterlagen deutlich beschleunigt werden.

Der IMAK hat einen Bedarf auf drei Ebenen identifiziert:

- **1. Ebene:** Austausch von Dokumenten, die zu umfangreich für einen Versand mit herkömmlicher E-Mail sind
- **2. Ebene:** Ein Fach-Bearbeitungssystem mit Einigung auf verbindliche Datenformate (XöV-Standards¹) und festgelegten Übertragungsprotokollen zur Herstellung der Kompatibilität und Übertragbarkeit von Daten
- **3. Ebene:** Eine gemeinsame Plattform zur Ausführung von modellierten Geschäftsprozessen

¹ XÖV-Standards auf der Basis von XML ermöglichen die systematische Datenübertragung in der Verwaltung

2.4.2.1 Einrichtung einer Austauschplattform für Land und Kommunen

Auf einer **1. Ebene** besteht der Bedarf einer Austauschplattform als Speicherort für größere Dateien und Unterlagen mit Rechteverwaltung, welche sowohl über einen Webbrowser als auch über Standard-Schnittstellen, z. B. WebDAV, genutzt werden kann.

Handlungsvorschlag 10

Der Landesregierung wird vorgeschlagen, eine Austauschplattform für Land und Kommunen einzurichten. Dies würde eine kurzfristige und niedrigrschwellige Lösung für den aktuellen Austausch-Bedarf bieten. Hierdurch könnte ein digitaler Austausch der verschiedenen Institutionen ermöglicht und so eine Beschleunigungswirkung erzielt werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung (Zugriffsrechte, Datentransfer) wird der Vorschlag der Arbeitsgruppe Digitalisierung aus dem Arbeitsergebnis vom 29.06.2020 (**Anlage E**) befürwortet und empfohlen, diesem zu folgen.

Begründung:

Größere Dateien, wie sie u.a. in Planungsunterlagen vorkommen, sind häufig aufgrund ihrer Dateigröße nicht per E-Mail übermittelbar. Um einen schnellen und problemlosen Austausch zu ermöglichen, kann eine Austauschplattform zielführend sein. Diese wird durch die Gewährung von Zugriffsrechten vor dem Zugriff nicht berechtigter Personen geschützt, so dass auch die Wahrung der Vertraulichkeit sichergestellt werden kann.

Hierbei sollen mittels eines Rechte- und Verwaltungssystems Landesstellen und kommunale Stellen sowie von diesen Stellen beauftragte Dritte Zugriffsrechte erhalten. Über diese Plattform soll der Austausch von Unterlagen in gängigen Dateiformaten (Einstellen, Freigabe bestimmter Rechte für Nutzer an diesen Dateien) ermöglicht werden (= Einstiegsebene). Die Einstiegsebene hat den Vorteil, dass auch „systemlose“, freie Prozesse über diese Plattform ad hoc umgesetzt werden können und einen Datenaustausch ermöglichen. Sie ist verhältnismäßig kurzfristig und technisch unproblematisch einzurichten.

2.4.2.2 Weiterer Ausbau der behördenübergreifenden Plattform

Im weiteren Verlauf kann mittelfristig ein weiterer Ausbau auf die **2. Ebene** erfolgen. Diese sieht die Einrichtung eines (Fach-)Bearbeitungssystems für verschiedene Institutionen vor, über welches Daten übertragen werden können.

Mittels dieses (Fach-)Bearbeitungssystems mit einheitlichen Datenformaten würde eine noch schnellere und reibungslosere Übertragung von Daten ermöglicht. Hierzu wäre insbesondere eine Einigung der betreffenden Stellen über verbindliche Datenformate und festgelegte Übertragungsprotokolle zwecks Herstellung der Kompatibilität und Übertragbarkeit der Daten erforderlich.

Diese Idee ist – eine Einigung über entsprechende Datenformate vorausgesetzt – mittelfristig mit einer Standardentwicklung umsetzbar. Erforderlich sind dabei aber neben der Einigung auf Standards auch die Klärung der Kostenfrage.

Als „Kür“ einer Plattform für behördenübergreifende Zusammenarbeit könnte auf einer **3. Ebene** eine Plattform der verschiedenen Stellen, über welche modellierte Geschäftsprozesse ausgeführt werden können, umgesetzt werden. Hierbei handelt es sich allerdings um eine große Lösung, die mit einem längeren Auswahl- und Entwicklungsprozess verbunden ist. Sie wäre daher nur langfristig umsetzbar.

2.4.2.3 Finanzierung der Austauschplattform

Bisherige Versuche zur Einrichtung einer solchen Plattform für Landesbehörden als Produktangebot des IT.N scheiterten an der erforderlichen Finanzierung durch die nutzenden Behörden. Am Markt vorhandene „frei verfügbare“ Alternativen (Dropbox, andere kommerzielle Cloud-Dienste) sind häufig scheinbar kostengünstiger, jedoch u.a. aus Gründen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit nicht unbedenklich. Auf kommunaler Ebene werden eigene Lösungen auf unterschiedlichen Plattformen genutzt. Um eine einheitliches und breit genutztes System zu etablieren, sind die Kosten daher ein entscheidender Faktor.

Handlungsvorschlag 11

Der Landesregierung wird hinsichtlich des vorstehenden Handlungsvorschlags 10 zur Einrichtung einer Austauschplattform für Land und Kommunen empfohlen, einen Prüfauftrag zu erteilen, ob das Projekt „Austauschplattform“ an geeigneter Stelle im Programm DVN verortet werden kann, und ob für den Aufbau dort Finanzmittel (Sondervermögen) zur Verfügung stehen, die für dieses Projekt verwendet werden können. Hierbei sollte die Möglichkeit einer Beauftragung der GovConnect (GmbH mit Landesbeteiligung als gemeinsamer IT-Dienstleister von Land und Kommunen) erörtert werden, da dort bereits kommunale Lösungen vorhanden sind, an die angeknüpft werden kann.

Begründung:

Wie dargestellt, bietet die Austauschplattform eine geeignete Lösung für eine rechtssichere, dem Datenschutz und der IT-Sicherheit entsprechende Austauschmöglichkeit.

Ausschlaggebend für die breite Nutzung und somit erfolgreiche Umsetzung dürfte die Finanzierung sein.

Die einmaligen Kosten für den Aufbau und die erstmalige Bereitstellung werden vom MI auf ca. 250.000 € geschätzt, die Kosten für den laufenden Betrieb werden auf ca. 500.000 € jährlich geschätzt. Haushaltsmittel für den Betrieb sind von Seiten des MI in das laufende Haushaltsaufstellungsverfahren für die Jahre 2022 und 2023 nicht eingebracht worden.

2.4.2.4 IT-Musterprozess im Verkehrsbereich

Die Arbeitsgruppe empfiehlt zudem die parallele Durchführung einer **Analyse mittels Modellierung eines IT-Musterprozesses**. Hierbei sollen in einem Beispielfahrplan die verschiedenen Prozessschritte durchlaufen und ermittelt werden, wo organisatorische und technische Medienbrüche stattfinden.

Die Austauschplattform für Behörden und Kommunen soll parallel dazu bereits eingerichtet werden und anhand der durch den Musterprozess gewonnenen Erkenntnisse stetig fortentwickelt werden.

Handlungsvorschlag 12

Es wird angeregt, dass die NLStBV (Planfeststellungsbehörde) parallel zur Einrichtung der unter den Handlungsvorschlägen 10 und 11 genannten Austauschplattform eine Modellierung eines Musterprozesses¹ durchführt, deren Erkenntnisse in die fortzusetzende Entwicklung der Plattform einfließen sollen. Das MI und das MW sowie die kommunalen Spitzenverbände sollen bei der Durchführung des Musterprozesses und der Analyse insbesondere im Bereich IT eine Hilfestellung geben. Zudem soll der Musterprozess durch eine/n noch zu benennende/n Spezialistin/Spezialisten für Geschäftsprozessmodellierung und –optimierung unterstützt werden.

¹ Gemeint ist ein IT-Musterprozess, d.h. ein technischer Programmablauf in einem bestimmten Genehmigungsverfahren

Begründung:

Medienbrüche führen zu Zeitverlusten und sind ggf. auch mit höheren Kosten verbunden. Eine Identifizierung der Medienbrüche eröffnet die Möglichkeit, hierfür Lösungen zu erarbeiten und so eine Beschleunigung zu erreichen. Da der IMAK auf die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich beschränkt ist, sollte dieser Musterprozess durch die NLStBV (Planfeststellungsbehörde) durchgeführt werden. Hierfür bietet sich ein Verfahren über eine Bundesstraße im vordringlichen Bedarf an, da dieses zum einen eine gewisse Größe hat, einer Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf und es sich um einen Planungsträger des Landes handelt. Bundesautobahnverfahren scheiden wegen des erfolgten Zuständigkeitswechsels zum 01.01.2021 durch die Reform der Auftragsverwaltung aus (Übergang der Zuständigkeit auf den Bund).

Hinsichtlich der zeitlichen Einordnung der Modellierung des Musterprozesses sollte der Umbruch durch die Aufgabenneuverteilung durch die Reform der Auftragsverwaltung berücksichtigt werden. Die NLStBV benötigt bei der Aufnahme und Beschreibung des Musterprozesses Hilfestellung seitens des Landes (MI, MW) und der kommunalen Spitzenverbände insbesondere im Bereich IT und sollte außerdem durch einen noch zu benennenden Spezialisten für Geschäftsprozessmodellierung und –optimierung unterstützt werden.

2.4.2.5 Weiterer Musterprozess

Um über den Verkehrsbereich hinausgehende Erkenntnisse zu erhalten, wird empfohlen, einen weiteren Musterprozess außerhalb des Verkehrsbereichs durchzuführen.

Handlungsvorschlag 13

Es wird empfohlen, einen weiteren Musterprozess außerhalb des Einsetzungsbereichs des IMAK Planungsbeschleunigung (Verkehr) durchzuführen, um eine breite Basis an Erkenntnissen zu erhalten.

Begründung:

Um eine breite Basis an Erkenntnissen zu erhalten, die über den Verkehrsbereich hinausgehen, hält es die Arbeitsgruppe für sinnvoll, mindestens einen weiteren Musterprozess aufzunehmen und zu beschreiben. Hierzu bietet es sich aus Sicht des IMAK an, einen Musterprozess für ein Verfahren im Umweltbereich durch den Arbeitskreis „Umweltpolitik in Zeiten des Digitalen Wandels“ (Leitung MU) anzuregen.

2.4.3 Plan-Digital

Im Hinblick auf Beschleunigungspotentiale im Bereich Digitalisierung wird zudem eine Verstärkung der Unterstützung der Kommunen bei der Digitalisierung der Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP) und Flächennutzungspläne (FNP) durch das Land (Plan-Digital) für zweckmäßig erachtet.

Handlungsvorschlag 14

Der IMAK spricht sich für eine Verstärkung der Unterstützung der Kommunen bei der Digitalisierung der RROP und FNP durch das Land (Plan-Digital) aus.

Begründung:

Mit der Vorhaltung digitalisierter Regionaler Raumordnungsprogramme (RROP) und Flächennutzungspläne (FNP) kann die Entwicklung von Vorhaben in der digitalen Welt schneller vorangetrieben werden, da die Daten unmittelbar, flächengenaue und abrufbar vorgehalten werden. Da die Finanzierung voraussichtlich nur bis 2022 aus dem Sondervermögen Digitalisierung sichergestellt ist, die Arbeiten bis dahin aber ggf. nicht abgeschlossen sein werden und darüber hinaus Daueraufgaben darstellen dürften, ist eine Etablierung zielführend.

2.5 Umweltdaten

Daten sind für die Planung von Infrastrukturmaßnahmen von enormer Bedeutung. Insbesondere Umweltdaten sind für die Planungen zu erheben. Es ist u.a. zu prüfen, welche Tier- und Pflanzenarten in dem Planungsbereich vorkommen, um im weiteren Verlauf entscheiden zu können, ob und wie die Planung in diesem Bereich umgesetzt werden kann.

2.5.1 Datenbasis erweitern

Es bestehen unterschiedliche Datenarten und Datenquellen. Daten über Vorkommen geschützter Arten sind wegen der besonderen gesetzlichen Anforderungen des Artenschutzes besonders planungsrelevant.

Die Vorschläge des IMAK zielen darauf ab, dass bei Beginn der Planungen bereits zur Verfügung stehende und (online) zur Verfügung stehende Daten zu Artenvorkommen abgerufen werden können. Hierdurch kann frühzeitig die Realisierbarkeit und die erforderliche Vorgehensweise abgeschätzt werden. Weiterhin rechtlich gebotene eigene Sachverhaltsermittlungen könnten so gezielter vorbereitet werden.

Handlungsvorschlag 15

Es wird empfohlen, über eine Bundesratsinitiative eine Prüfbitte an die Bundesregierung zu verfassen, ob und wie eine bundesgesetzliche Regelung umgesetzt werden könnte, durch welche eine Verpflichtung zur Übermittlung der Daten in standardisierten Formaten an die öffentliche Verwaltung bzw. Freigabe ihrer Weiterverwendung durch die öffentliche Verwaltung eingeführt wird. Ziel muss es sein, die im Rahmen von Anträgen vorgelegten und erfassten (Umwelt-)Daten für die Weiternutzung der öffentlichen Hand zugänglich zu machen.

Hierbei sind insbesondere das Urheberrecht und das Datenschutzrecht bei der Prüfung zu berücksichtigen.

Begründung:

Für die Planung von Infrastrukturprojekten sind Daten zu erheben. Dies nimmt eine nicht unbedeutende Zeit in Anspruch. Teilweise können insbesondere Umweltdaten nur in einem bestimmten Zeitkorridor erhoben werden. Der Rückgriff auf bereits vorhandene Daten würde daher eine erhebliche Erleichterung – insbesondere in Bezug auf zielgerichtete Sachverhaltsermittlungen und Prognosen – darstellen und könnte zeitlich zu einer Beschleunigung führen.

Eine Schwierigkeit besteht vor allem in der Datenbasis. Der Bund plant hierzu ein Internet-Artenschutzportal (vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung BT-Drs. 19/16545). Auf dem Portal

sollen nach Vorstellung des Deutschen Bundestages georeferenzierte Informationen veröffentlicht werden, die Aussagen zu einem möglichen Schutzstatus von Gebieten sowie vorkommenden (besonders geschützten) Tier- und Pflanzenarten umfassen. Für die bestehende Problematik der Datenbasis bietet das geplante Artenschutzportal des Bundes jedoch keine Lösung, da es keine Auswirkung auf die Datenbasis hat, sondern lediglich auf die Datenbündelung. Die in dem geplanten Artenschutzportal enthaltenen Daten müssen von den Ländern übermittelt werden. Eine Übermittlung kann nur auf der Grundlage der vorliegenden Daten vorgenommen werden (Datenbasis).

Die öffentlichen Planungsträger bedienen sich für die Erhebung dieser Daten in der Regel (privater) Planungsbüros. Ein Problem der Datenbasis besteht darin, dass Private (private Vorhabenträger, beauftragte Planungsbüros) aus Gründen des Geschäftsgeheimnisses oder eines erhofften Marktvorsprungs häufig ein Interesse daran haben, die von ihnen erhobenen Daten nicht zur Verfügung zu stellen. Erhobene Daten sind dann nur für die betreffende Planung nutzbar. Andere Planungsträger haben hierauf keinen Zugriff.

Der IMAK schlägt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage vor, die eine Verpflichtung zur Datenübermittlung bzw. zur Freigabe ihrer Weiterverwendung enthält. Diese muss in Abwägung der Schutzrechte erlassen werden. Problematisch ist hierbei, dass zumindest bewertete Umweltdaten zum Teil dem Urheberrecht unterliegen (können) (BVerwG, Urt. v. 26.09.2019, 7 C 1.18). Hier wird daher eine bundesgesetzliche Regelung für geeigneter gehalten, da eine landesgesetzliche Regelung den bundesgesetzlich geregelten Urnehberschutz voraussichtlich nicht überwinden kann.

Der IMAK befürwortet daher die Einführung einer bundesgesetzlichen Regelung mit der Verpflichtung zur Übermittlung der Daten in standardisierten Formaten an die öffentliche Verwaltung bzw. Freigabe ihrer Weiterverwendung durch die öffentliche Verwaltung. Ziel muss es sein, die im Rahmen von Anträgen vorgelegten und erfassten (Umwelt-)Daten für die Weiternutzung der öffentlichen Hand zugänglich zu machen.

Handlungsvorschlag 16

Der IMAK empfiehlt für den Fall, dass der Weg über eine entsprechende Prüfbitte im Bundesrat keine Mehrheit findet oder von der Bundesregierung nicht angenommen wird, dass das Land Niedersachsen ein Rechtsgutachten zu der Möglichkeit einer solchen bundesgesetzlichen Regelung oder ggf. landesgesetzlichen Regelung in Auftrag gibt.

Begründung

Eine Regelung, mit welcher die Verpflichtung zur Übermittlung der Daten bzw. ihrer Freigabe zur Weiterverwendung, eingeführt wird, würde zu einer breiteren Nutzbarkeit der Daten führen und den Aufwand für Vorhabenträger minimieren.

Nach Art. 31 GG bricht Bundesrecht das Landesrecht. Da das Urheberrecht dem Bundesgesetzgeber obliegt, ist eine Regelung über Umweltdaten, die zum Teil dem Urheberrecht unterliegen können, durch Bundesrecht anzustreben. Hilfsweise sollte die Möglichkeit einer zulässigen Landesregelung geprüft werden.

Sollte der Weg über eine entsprechende Bundesratsinitiative keinen Erfolg haben, wird empfohlen, die Option einer gesetzlichen Regelung durch das Land weiterzuverfolgen. Hierbei sollte geprüft werden, inwieweit ggf. auch eine landesgesetzliche Regelung in Betracht kommt.

Handlungsvorschlag 17

Der IMAK regt an, bis ein Ergebnis zu den vorstehenden Handlungsvorschlägen (Möglichkeit einer bundesgesetzlichen oder landesgesetzlichen Regelung) vorliegt, auf Landesebene eine (untergesetzliche) Regelung einzuführen, durch welche Vorhaben-/Planungsträger des Landes bzw. ihre Auftragnehmer verpflichtet werden, die erhobenen Umweltdaten zur (landes-) behördlichen Verwendung an den NLWKN zu übermitteln. Es soll geprüft werden, inwieweit auch private Vorhabenträger hierzu verpflichtet werden können.

Begründung:

Bis zur Einführung einer bundes- oder landesrechtlichen Regelung über die Verpflichtung zur Übermittlung durch die datenerhebenden Stellen sollte das Land an einer Zwischenlösung arbeiten. Es wird angeregt, zunächst auf Landesebene im Rahmen der aktuellen rechtlichen Möglichkeiten eine Regelung einzuführen, durch welche Vorhaben-/Planungsträger des Landes verpflichtet werden, die erhobenen Umweltdaten zur (landes)behördlichen Verwendung an den NLWKN zu übermitteln. Hierbei soll geprüft werden, inwieweit auch private Vorhabenträger hierzu verpflichtet werden können.

Allerdings besteht die Schwierigkeit, dass ohne die angestrebte gesetzliche Grundlage über die Verpflichtung zur „Freigabe“ der erhobenen Daten die datenerhebenden Personen oder Stellen selbst darüber entscheiden, ob und wie die Daten weiterverwendet werden dürfen. Die Möglichkeiten der weiteren Nutzung der von ihnen für ein bestimmtes Projekt erhobenen Daten liegt somit im Ermessen der von Vorhabenträgern beauftragten Dritten (Planungsbüros). Verweigern diese die über den projektbezogenen Vertragszweck hinausgehende Weiterverwendung, wäre ein Zugriff darauf und ihre Nutzung für andere Projekte nicht möglich. Für weitere Planungen in diesem Bereich wären dann erneut Daten zu erheben. Um auch ohne gesetzliche Grundlage eine Weiterverwendung zu ermöglichen, wäre eine Option, in den Verträgen mit den datenerhebenden Dritten deren Zustimmung zur Verwertung der Daten zu vereinbaren.

2.5.2 Daten-Abrufbarkeit über Portal

Die sodann zur Verfügung stehenden Daten müssen den betreffenden Stellen zur Verfügung gestellt werden. Hierfür bietet sich ein Portal an.

Handlungsvorschlag 18

Der IMAK spricht sich für die Verstetigung und den Ausbau des Fachinformationssystem Naturschutz (FIS-N) unter Bereitstellung der erforderlichen Daten aus. Hierzu sollen die in dem Handlungsvorschlag zur Prüfbite an die Bundesregierung genannten weiterverwendbaren Daten durch den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) in FIS-N sowie ggf. in weitere Fachinformationssysteme eingepflegt und darüber grds. kostenfrei sowie ggf. gemeinfrei zur Verfügung gestellt werden, sofern keine z.B. Schutzbedarfe dagegensprechen.

Der IMAK weist ausdrücklich darauf hin, dass eine angemessene personelle und finanzielle Ressourcenausstattung für diese zusätzliche Aufgabe beim NLWKN vorzusehen ist.

Begründung:

Der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) arbeitet derzeit daran, ein Fachinformationssystem Naturschutz (FIS-N) aufzubauen. Damit ist auch ein Online-Erfassungsportal für Tier- und Pflanzenarten verbunden, welches bereits in Betrieb ist und sukzessive erweitert wird. Das zwischenzeitlich in Betrieb genommene webbasierte Umweltinformationssystem (UIS), welches dem Abruf von Daten der Fachbehörde für Naturschutz durch die unteren Naturschutzbehörden dient, ist sukzessive um weitere Daten zu ergänzen und hinsichtlich der personellen und finanziellen Ausstattung, auch in Bezug auf Wartung und fortlaufende technische Modernisierungsbedarfe zu verstetigen. Hierüber werden Naturschutzdaten den unteren Naturschutzbehörden und künftig ggf. weiteren betroffenen Stellen der Landesverwaltung zugänglich gemacht.

2.5.3 Kostenfreie Verfügbarkeit der Umweltdaten

Der IMAK hat die Kostenfreiheit als einen relevanten Faktor für die breite Nutzung der Daten identifiziert.

Handlungsvorschlag 19

Der IMAK spricht sich für die Verfügbarkeit und Kostenfreiheit der Datenausgabe aus Fachinformationssystemen und anderen Systemen (Katasterverwaltung des Landes, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie usw.) von öffentlichen Stellen aus, sofern keine Schutzbedarfe dagegensprechen. Eine grundsätzliche Kostenfreiheit muss insbesondere innerhalb der öffentlichen Hand gelten.

Begründung:

Obschon die Artendaten besonders planungsrelevant sind, sollten auch andere Daten, die ebenfalls für die Planung bedeutsam sind, in die Maßnahmenvorschläge des IMAK einbezogen werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Abruf beispielsweise der Geobasisdaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) teilweise auch für die öffentliche Verwaltung kostenpflichtig ist. Hier wird ebenfalls Handlungsbedarf gesehen.

Sofern weitere Daten, wie z. B. Vermessungs- und Geobasisdaten kostenfrei abrufbar sind, werden eigene Erkundungen ggf. obsolet. Eine frühzeitig zur Verfügung stehende Datenbasis minimiert das Risiko späterer Hindernisse. Die Kostenfreiheit beseitigt das mit Ausgaben verbundene Hemmnis eines Datenabrufs. All dies kann zu einer Beschleunigung beitragen.

2.5.4 Verfügbarkeit von Bundesbehörden erhobener Umweltdaten

Nicht nur Landeseinrichtungen erheben Umweltdaten. Auch auf Bundesebene erfolgen entsprechende Erhebungen.

Handlungsvorschlag 20

Der IMAK stellt fest, dass die von Bundesbehörden erhobenen Umweltdaten auch den Landes- und Kommunalbehörden kostenfrei zur Verfügung gestellt werden müssen und bittet die Landesregierung, ggf. mit dem Bund entsprechende Gespräche zu führen.

Begründung:

Für eine breite Datenbasis müssen auch die von Bundesbehörden erhobenen Umweltdaten den Landes- und Kommunalbehörden kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

2.5.5 Erhebungen von Umweltdaten bei Kleinmaßnahmen

Der Kabinettsbeschluss sah den Prüfungspunkt „Aufwand der Erhebungen von Umweltdaten bei Kleinmaßnahmen im vorhandenen Straßennetz minimieren“ vor.

Die Straßenbauverwaltung hat im Rahmen des IMAK bemängelt, dass der Aufwand zur Erhebung von Umweltdaten bei kleinen Maßnahmen (z.B. Maßnahmen an bestehenden Straßen, Radwegen oder Brücken) unverhältnismäßig hoch sei, da hier dieselben Anforderungen gelten wie bei Neuplanungen. Parallel zur Arbeit des IMAK hat sie daher in den Arbeitskreis der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) einen Vorschlag zur Überarbeitung des Leitfadens zu FFH-Vorprüfungen eingebracht. Die wesentliche Aufgabe der FGSV sind

die Aufstellung und Fortschreibung von Richtlinien und Empfehlungen für Straßenbau, Straßenverkehrstechnik und Verkehrsplanung. Diese werden als Stand von Wissenschaft und Technik grundsätzlich auch von den Gerichten in ihren Entscheidungen zugrunde gelegt.

In dem betreffenden Arbeitskreis der FGSV wurden die Möglichkeiten zum Umgang mit Bagatellfällen intensiv erörtert und der Entwurf eines Merkblattes verfasst. Dessen Inhalte müssen im nächsten Schritt in die eigentliche Richtlinie übernommen werden. Auf Basis der abgestimmten Merkblätter wird der Entwurf dieses Werkes voraussichtlich im Mai 2021 als Entwurf vorliegen.

2.5.6 Daten aus Kompensationsverzeichnissen

Infrastrukturmaßnahmen führen regelmäßig zu Eingriffen in Natur und Landschaft.

Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die dafür in Anspruch genommenen Flächen werden durch die Naturschutzbehörden in einem Kompensationsverzeichnis erfasst. Die dort erfassten Daten haben große Bedeutung für die Planung von Infrastrukturmaßnahmen.

2.5.6.1 Digitalisierung und Veröffentlichung

Die Kompensationsverzeichnisse werden mangels entsprechender Vorgaben in der Nds. Verordnung über das Kompensationsverzeichnis mittels einer Vielzahl von Systemen mit unterschiedlichen technischen Standards bei den unteren Naturschutzbehörden geführt.

Handlungsvorschlag 21

Der IMAK befürwortet es grundsätzlich, die Daten aus Kompensationsverzeichnissen auf Kosten des Landes zu digitalisieren und landesweit an zentraler Stelle sichtbar zu machen.

Hierzu wäre unter der Voraussetzung der Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie der für Einrichtung und Betrieb initialen und dauerhaften Bereitstellung der entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen eine u. U. konnexitätsrelevante Änderung der Nds. Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) notwendig. Auf die im Weiteren ausgesprochene Empfehlung der vorbereitenden Durchführung einer Machbarkeits-/ Marktstudie wird hingewiesen (Handlungsvorschlag 23).*

* Im Rahmen der Vereinbarung zum Niedersächsischen Weg, Ziffer 7 wurde zwischenzeitlich beschlossen, die Lage der Kompensationsflächen verpflichtend online zu veröffentlichen.

Begründung:

Im Hinblick auf den leichteren Zugang für Planungsträger ist eine landesweite Digitalisierung und Veröffentlichung der Daten aus Kompensationsverzeichnissen empfehlenswert. Durch eine Digitalisierung würde der Rechercheaufwand bei Planungsträgern und verzeichnisführenden Be-

hörden in Bezug auf mit einer Kompensation belegten Flächen teilweise minimiert und die Weitergabe der Daten erleichtert werden. Die Digitalisierung kann konnexitätsrelevant sein. Ob eine Konnexitätsrelevanz besteht, wird von der Art der technischen Lösung abhängen und kann daher noch nicht abschließend festgestellt werden.

2.5.6.2 Erweiterung der Daten in Kompensationsverzeichnisse

Aktuell gibt es keine gesetzliche Verpflichtung, Maßnahmen nach NWaldLG (Ersatzaufforstungen) sowie Maßnahmen aus der Bauleitplanung oder artenschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen (sofern diese nicht gem. § 15 Abs. 2 S. 4 BNatSchG angerechnet werden) in das Kompensationsverzeichnis aufzunehmen. Durch eine entsprechenden Erweiterung der Kompensationsverzeichnisse sieht der IMAK die Möglichkeit, eine bessere Vollständigkeit zu erreichen und etwaige Doppelbelegungen zu verhindern.

Handlungsvorschlag 22

Der IMAK empfiehlt die Prüfung der u. U. konnexitären Aufnahme von Kompensationsflächen nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldG) und Bauplanungsrecht in die Verzeichnisse, um zumindest in Bezug auf künftige Kompensationsmaßnahmen ein vollständigeres Bild über mit Kompensation belegte Flächen zu erreichen. Dabei sollen die Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe Umweltdaten des IMAK Planungsbeschleunigung Berücksichtigung finden. Auf die Empfehlung der vorbereitenden Durchführung einer Machbarkeitsstudie (Handlungsvorschlag 23) wird hingewiesen.*

* Mit der Vereinbarung zum Niedersächsischen Weg, Ziffer 7, wurde zwischenzeitlich die Einführung einer verpflichtenden Eintragung von Ausgleichsmaßnahmen aus der Bauleitplanung in das Kompensationsverzeichnis beschlossen.

Begründung:

Die Niedersächsische Verordnung über das Kompensationsverzeichnis (NKompVzVO) basiert auf einer naturschutzrechtlichen Verordnungsermächtigung. Für die u. U. konnexitätsrelevante Aufnahme von Kompensationsflächen nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldG) und Bauplanungsrecht in die Verzeichnisse gibt es noch keine Rechtsgrundlage. Es sollte geprüft werden, diese ebenso in die Verzeichnisse aufzunehmen, um ein vollständigeres Bild über die Kompensation zu erreichen.

Hierfür wäre eine Rechtsgrundlage mit einer entsprechenden Verordnungsermächtigung auf Landes- bzw. Bundesebene zu schaffen, damit diese Kompensationsmaßnahmen ebenfalls (zentral) sichtbar werden. Diese sollte Ausnahmen für Bagatellfälle (insbesondere bei Bebauungsplänen möglich) enthalten. Eine rückwirkende Verpflichtung der Behörden/ Planungsträger zur Übermittlung bzw. Eintragung von Kompensationsmaßnahmen in Kompensationsverzeichnisse wird allerdings nicht ohne weiteres möglich sein (Rechtsstaatsprinzip, vgl. Art. 20 Abs. 3 GG). Insofern bleibt das Erfordernis für Vorhaben-/Planungsträger bzw. Zulassungsbehörden bestehen, zu prüfen, ob für Kompensationszwecke ins Auge gefasste Flächen bereits mit Kompensationsmaßnahmen belegt sind.

2.5.6.3 Machbarkeitsstudie

Vor der Einleitung erforderlicher Rechtsänderungen etc. wird eine Machbarkeits-/ Marktstudie empfohlen.

Handlungsvorschlag 23

Vor Umsetzung der Handlungsvorschläge 21 und 22 empfiehlt der IMAK zur Ermittlung einer wirtschaftlichen und zukunftsfähigen technischen Lösung sowie zur Abschätzung des insgesamt erforderlichen Aufwands und Ressourcenbedarfs, auch unter dem Gesichtspunkt einer u. U. zu erwartenden Konnexitätsrelevanz, eine Machbarkeits-/Marktstudie. Entsprechende zusätzliche personelle/finanzielle Ressourcen sind hierfür bereitzustellen.

Begründung:

Durch eine Machbarkeits-/ Marktstudie sollen die Randbedingungen und erforderlichen Ressourcen für die Digitalisierung und Erweiterung der Kompensationsverzeichnisse ermittelt und abgeschätzt werden. Sie sollte daher durchgeführt werden, bevor erforderliche Rechtsänderungen etc. vorgenommen werden.

2.6 Standardisierung im Bereich des Artenschutzes

Die Anwendung des Artenschutzrechts ist ein wesentlicher Bestandteil der Planung von Infrastrukturvorhaben. Von der Straßenbauverwaltung als Planungsträgerin wird ein Bedarf an Standardisierung gesehen, um ein rechtssicheres Vorgehen zu erzielen.

Die Standardisierung im Bereich des Artenschutzes ist auch auf Bundesebene ein Thema. Die Politik sieht insbesondere im Bereich der Windenergie Handlungsdruck. Die Ermächtigung zu einer entsprechenden Verordnung besteht beim Bund.

Handlungsvorschlag 24

Der IMAK empfiehlt der Landesregierung, den Bund zu bitten, sich verstärkt darum zu bemühen, die bundesnaturschutzrechtlichen Vorgaben über eine Technische Anleitung Artenschutz (TA Artenschutz) zu konkretisieren. Es wird angeregt, den Vorschlag über die Umweltministerkonferenz und die Küsten-Wirtschafts- und Verkehrsministerkonferenz einzubringen.

Begründung:

Das Thema „Standardisierung naturschutzfachlicher Methoden und Kriterien“ ist im Bereich der Windenergie schon aufgegriffen worden. Hier sollte sich auch der Verkehrsbereich anschließen, um eine technische Anleitung für die bundesnaturschutzrechtlichen Vorgaben zu erzielen.

Die Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) hat bereits einen Auftrag erhalten, sich dem Thema der Konkretisierung zu widmen.

Die LANA ist ein Gremium, in dem die Vertreterinnen und Vertreter der obersten Naturschutzbehörden der Bundesländer und der Bund über die Schwerpunktthemen des Naturschutzes beraten.

Der Auftrag der LANA erstreckt sich zwar vor allem auf den Bereich der Windenergie. Er gilt allerdings generell für alle Vorhabentypen, so dass straßenspezifische Auswirkungen von der LANA ebenfalls berücksichtigt werden. Sie soll die Bereiche identifizieren, in denen Handlungsbedarf besteht und prüfen, welche Maßnahmen konkret ergriffen werden können.

Der LANA-Unterarbeitskreis (UAK) zur Standardisierung naturschutzfachlicher Methoden und Kriterien in Zulassungsverfahren hat der LANA am 12./13. März 2020 seinen Bericht vorgelegt. Der Bericht schlägt vier Handlungsfelder vor:

1. Definition von fachlich-methodischen Anforderungen,
2. Qualitätsanforderungen zu Antragsunterlagen und Gutachten,
3. Anforderungen an die Beurteilung von CEF-Maßnahmen²,
4. Anforderungen an artenschutzrechtliche Ausnahmen im Zusammenhang mit Windkraftanlagen.

Nach dem UAK sind folgende Themen als prioritär zu behandeln, bei denen der Fokus jedoch zunächst auf Windenergieanlagen gelegt wird:

- Signifikanzschwellen zum erhöhten Tötungsrisiko,
- Konkretisierung der Anforderungen an artenschutzrechtliche Ausnahmen.

Die Umweltministerkonferenz hat hierzu im Mai 2020 und im Dezember 2020 Beschlüsse gefasst.

An diese Beschlüsse für den Bereich der Windenergie sollte auch im Verkehrsbereich angeknüpft werden. Denn auch im Verkehrsbereich wird ein großes Problem beim Artenschutz in der Signifikanz gesehen, d.h. bei der Beurteilung, ob das Tötungsrisiko³ signifikant erhöht wird.

Hierzu wird eine Maßstababbildung für erforderlich gehalten. Eine solche Vereinbarung auf Landesebene wird jedoch als ungeeignet eingeschätzt. Eine Bundesregelung wird hier als zielführender erachtet.

² Als CEF-Maßnahme werden im Bereich der Eingriffsregelung Maßnahmen des Artenschutzes verstanden.

³ Vgl. § 44 Abs. 5 Nr. 1 BNatSchG: danach kein Verstoß gegen das Tötungsverbot aus § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, wenn die Beeinträchtigung durch einen Eingriff in Natur und Landschaft oder ein Vorhaben im Sinne des § 18 Abs. 2 S. 1 BNatSchG auch unter Berücksichtigung von Vermeidungsmaßnahmen das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht signifikant erhöht und diese Beeinträchtigung unvermeidbar ist.

2.7 Verfahrens- und Prozessrecht

Im Bereich des Verfahrens- und Prozessrechts wurden diverse durch den IMAK geprüfte Beschleunigungsansätze und -vorschläge bereits durch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020 (BGBl. I S. 2694) umgesetzt.

Hiervon umfasst sind

- die in der Bundesratsinitiative BR-Drs. 113/19 vorgesehene punktuelle Zuständigkeitserweiterung der Oberverwaltungsgerichte (OVG) auf Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen,
- die Regelung, dass der in einem Verfahren über Planfeststellungsverfahren tätig gewordene Spruchkörper beim OVG auch nach einer Änderung der Geschäftsverteilung zuständig bleibt,
- die Möglichkeit der Einführung von Fachspruchkörpern am OVG auch in Angelegenheiten des Planungsrechts,
- die Regelung im Bundesfernstraßengesetz (FStrG), Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) und Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), nach der das Vorhaben zumindest insoweit weiter durchgeführt werden kann, als es von einer erforderlichen und unverzüglich betriebenen Planergänzung oder einem ergänzenden Verfahren offensichtlich nicht berührt ist.

2.7.1 Beschränkung der mangelnden Vollziehbarkeit von Planfeststellungsbeschlüssen auf Teile des Vorhabens

Wie angeführt, enthält das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020 (BGBl. I S. 2694) eine Regelung zur Vollziehbarkeit des Vorhabens, soweit es von einer erforderlichen und unverzüglich betriebenen Planergänzung oder einem ergänzenden Verfahren offensichtlich nicht berührt ist.

Hierdurch ist die weitere Vollziehbarkeit von Teilen des Vorhabens gesetzlich geregelt worden. Aufgrund der kurzen Geltung dieser gesetzlichen Regelung liegen noch keine Erkenntnisse vor, wie sich dies auf den Tenor der Gerichte in ihren Entscheidungen über angefochtene Planfeststellungsbeschlüsse auswirkt. Der bisher gängige Tenor⁴ des Gerichts „der Planfeststellungsbeschluss ist rechtswidrig und nicht vollziehbar“ dürfte vor dem Hintergrund der neuen gesetzlichen Regelung nicht mehr möglich sein.

⁴ Der Tenor ist in der deutschen Rechtsprechung der Kern jeder gerichtlichen Entscheidung, nämlich die Benennung der Rechtsfolge, die das Gericht anordnet.

Handlungsvorschlag 25

Die Planfeststellungsbehörden werden gebeten, die Möglichkeit zu prüfen, in geeigneten Fällen im Klageverfahren durch schriftsätzliche Stellungnahmen gegenüber dem Gericht kundzutun, welche (fehlerfreien) Bestandteile des Planungsvorhabens ihrer Auffassung nach rechtlich teilbar sind, d.h. auch ohne den abgetrennten, von einem Rechtsmangel erfassten Regelungsteil eine selbstständige, von dem Träger des Vorhabens sowie von der Planungsbehörde auch so gewollte rechtmäßige Planung zum Inhalt haben. Dies soll dem erkennenden Gericht die Prüfung erleichtern, ob es einen rechtswidrigen Planfeststellungsbeschluss nur teilweise für nicht-vollziehbar erklärt.

Begründung:

Eine rechtliche Prüfung des MJ im Rahmen des IMAK hat ergeben, dass die nur teilweise Aufhebung der Vollziehbarkeit durch das Gericht unabhängig von der im Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020 (BGBl. I S. 2694) enthaltenen Regelung auch nach bisheriger Gesetzeslage möglich ist, weil das Prozessrecht ausdrücklich die Möglichkeit der teilweisen Nichtvollziehbarkeit eines Verwaltungsaktes vorsieht. Wird ein Planfeststellungsbeschluss gerichtlich angegriffen, hebt das Verwaltungsgericht diesen gemäß § 75 Abs. 1a Satz 2, 1. Halbsatz VwVfG (nur dann) auf, wenn die festgestellten erheblichen Mängel des Beschlusses nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses stellt dabei ein inhaltliches „Minus“ zum ursprünglichen Aufhebungsantrag dar.

Entscheidendes Kriterium bei der Feststellung der teilweisen Nichtvollziehbarkeit ist, ob der Planfeststellungsbeschluss teilbar ist. Dies ist der Fall, wenn das Vorhaben tatsächlich räumlich aufgeteilt werden kann und darüber hinaus auch rechtlich in dem Sinne teilbar ist, dass der Planfeststellungsbeschluss auch ohne den abgetrennten, von dem Rechtsmangel erfassten Regelungsteil eine selbstständige und rechtmäßige, von dem Träger des Vorhabens sowie von der Planungsbehörde auch so gewollte Planung zum Inhalt hat. Insbesondere muss der aufrechterhaltene (bzw. vollziehbare) Teil des Planfeststellungsbeschlusses nach wie vor eine ausgewogene, die rechtlichen Bindungen einer planerischen Entscheidung einhaltende Regelung darstellen, die überdies der Planungsträger nicht ein (Rest-)Vorhaben aufdrängt, das er in dieser planerischen Gestalt nicht verwirklichen möchte. Wird dagegen durch den Wegfall einer Teilregelung bzw. deren Nichtvollziehbarkeit das „planerische Geflecht“ so gestört, dass ein „Planungstorso“ zurückbleibt oder dass jedenfalls infolge der veränderten Situation die zuständige Stelle eine erneute, die Gesamtplanung erfassende planerische Entscheidung unter Beachtung der nunmehr maßgebenden Umstände treffen muss, fehlt es an einer rechtlichen Teilbarkeit. In diesem Fall kann das Gericht nicht feststellen, dass der Planfeststellungsbeschluss nur teilweise rechtswidrig und nicht vollziehbar ist.

Nach der aktuellen rechtlichen Regelung aus dem Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020 (BGBl. I S. 2694) dürfte die Feststellung der (nur) teilweisen Nichtvollziehbarkeit vielmehr auch erforderlich sein. Anwendungsfälle hierzu fehlen derzeit allerdings noch.

Um dem Gericht zu verdeutlichen, dass die Planfeststellungsbehörde an dem nicht von der Planänderung oder -ergänzung betroffenen Teil des Planfeststellungsbeschlusses festhalten möchte, empfiehlt der IMAK einen entsprechenden Hinweis der Planfeststellungsbehörden gegenüber dem Gericht. Durch eine Erläuterung der Planfeststellungsbehörde zur Teilbarkeit des Planungsvorhabens würde dem Gericht zudem die entsprechende Prüfung der Beschränkung der Nichtvollziehbarkeit auf den mangelbehafteten Teil erleichtert.

2.7.2 Untersuchungsmaßstäbe und –methoden

Die IMAK-Arbeitsgruppe hat die Problematik der im Klageverfahren zu überprüfenden Umweltbelange der Planfeststellungsbeschlüsse erörtert. Sie hat festgestellt, dass diese Schwierigkeit nicht direkt das Prozessrecht betrifft, sondern die Untersuchungsmaßstäbe und –methoden vielmehr im materiellen Recht zu implementieren sind. Dieser Bereich wurde daher von den Arbeitsgruppen Umweltdaten und Kompensation des IMAK bearbeitet (siehe unter Ziffern 2.5 und 2.6).

2.7.3 Personalausstattung der Verwaltung und der Gerichte

Im IMAK wurde erörtert, dass eine zügige Durchführung der gerichtlichen Verfahren in Planfeststellungsangelegenheiten zur Umsetzung beklagter Infrastrukturvorhaben notwendig ist. Hierfür ist eine auskömmliche Personalausstattung von Verwaltung und Gerichten unerlässlich.

Handlungsvorschlag 26

Der IMAK spricht sich dafür aus, dass

1. die Justiz fortwährend überprüft, ob eine Anpassung ihrer Personalausstattung erforderlich ist,
2. die Landesregierung, ungeachtet des im Handlungsvorschlag 4 festgestellten aktuellen Personalbedarfs, auch fortlaufend prüft, inwiefern durch zusätzliche Personalressourcen in der Verwaltung sowie Steigerung der Attraktivität der Stellen in der Verwaltung eine Beschleunigung erzielt werden kann.

Begründung:

Zu den Personalkapazitäten in der Verwaltung wurde unter der Ziff. 2.1.5 berichtet und in Handlungsvorschlag vier Maßnahmen empfohlen. Auf Grundlage der Arbeitsergebnisse im Bereich des Verfahrens- und Prozessrechts spricht sich der IMAK dafür aus, dass die Landesregierung

auch fortlaufend prüft, inwiefern durch zusätzliche Personalressourcen in der Verwaltung sowie Steigerung der Attraktivität der Stellen in der Verwaltung eine Beschleunigung erzielt werden kann.

Im Hinblick auf die Personalausstattung der Justiz sieht das Nds. Justizministerium aktuell keinen weiteren Personalbedarf im Bereich der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte. Der IMAK empfiehlt eine fortlaufende Überprüfung der Personalausstattung in der Justiz, um die Notwendigkeit einer Anpassung der Personalressourcen frühzeitig zu identifizieren.

2.7.4 Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage

Untersucht wurde vom IMAK die Möglichkeit der Vorverlegung des Stichtages für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage (d. h. bezüglich des zugrunde zu legenden Sachverhalts und der geltenden gesetzlichen Regelungen), z. B. auf das Ende des Anhörungsverfahrens (so auch der Vorschlag des Innovationsforums Planungsbeschleunigung in seinem Abschlussbericht im März 2017). Eine derartige Bestimmung wäre in das materielle Fachrecht aufzunehmen. Allerdings kollidiert dieser Ansatz mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts.

Handlungsvorschlag 27

Der IMAK empfiehlt,

1. mittels eines Entschließungsantrags im Bundesrat die Bundesregierung zu bitten, sich auf Unionsebene für eine Anpassung des Unionsrechts (FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie) dergestalt einzusetzen, dass der Stichtag für die maßgebliche Sach- und Rechtslage und den maßgeblichen Stand von Wissenschaft und Technik auf die letzte Behördenentscheidung (i.d.R. Erlass des Planfeststellungsbeschlusses) festgesetzt wird bzw. im nationalen Recht festgesetzt werden kann,
2. für den Fall einer Änderung des Unionsrechts (siehe Ziff. 1) mittels einer Bundesratsinitiative eine entsprechende Änderung der Fachplanungsgesetze einzuleiten.

Hinweis: Das MU hat dem vom IMAK unter Zustimmung aller übrigen beteiligten Ministerien beschlossenen Handlungsvorschlag nicht zugestimmt. Es sieht weder eine Evidenz einer entsprechenden Änderung des Unionsrechts noch misst es dieser Erfolgsaussichten bei.

Begründung:

Aufgrund der Kollision der angestrebten Vorverlegung des Stichtages mit dem Unionsrecht, ist zunächst dessen Änderung erforderlich.

Zum Teil gibt das Unionsrecht einen Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage vor, der nach dem Zeitpunkt der Behördenentscheidung liegt (z.B. Art. 6 Abs. 2, Abs. 3 der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie), Richtlinie 92/43/EWG des EU-Rates). In diesen

Fällen ist es bereits aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts und des Grundsatzes des „effet utile“⁵ nicht möglich, eine abweichende nationale Bestimmung zur Anwendung zu bringen.

Im Übrigen erfasst eine Vorverlegung des Stichtages nur Änderungen der Sach- und Rechtslage (s. o.), nicht jedoch solche der Rechtsprechung, d. h. den Erlass neuer gerichtlicher Entscheidungen auf Basis des zum Stichtag bereits geltenden Rechts. Gerade dies ist jedoch oftmals ein Umstand, der zur Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen führt. In der Vergangenheit sind Planfeststellungsbeschlüsse, die von den Gerichten für rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt bzw. aufgehoben wurden, in der Regel nämlich wegen Mängeln beanstandet worden, die ihren Ursprung in der Auslegung des Unionsrechts haben. Konkretisierende, nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Auslegung der jeweiligen Richtlinien und ihrer Umsetzung im nationalen Recht führte vielfach dazu, dass die entsprechenden nationalen Regelungen für mangelhaft oder unanwendbar erklärt wurden. Neben der Rechtsprechung zur Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) waren dies Fälle mit mangelhafter Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder FFH-Prüfung (z.B. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie sowie das damit verbundene Vorsorgeprinzip); sie betrafen ferner die durch den EuGH für unanwendbar erklärte Präklusionsregelung im Verwaltungsverfahrensgesetz.

Es besteht jedoch keine gesetzliche Möglichkeit, zu Gunsten der Planfeststellungsbehörde diese Entwicklungen der Rechtsprechung durch eine Stichtagsregelung „im nicht-rechtstechnischen Sinne“ auszublenden. Soweit es sich um Rechtsprechung des EuGH handelt, greift der Grundsatz des „effet utile“. Im Übrigen ist es in Anbetracht der Prinzipien der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) und der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) nicht möglich, eine „Stichtagsregelung“ derart zu gestalten, dass sie den Gerichten untersagen würde, nach dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ergangene Rechtsprechung zu berücksichtigen, die sich auf Normen bezieht, die zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses bereits in Kraft waren.

Schließlich bestehen hinsichtlich der Option, den Stichtag auf einen Zeitpunkt noch vor der letzten behördlichen Entscheidung zu verlegen, erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken (Problem der Vereinbarkeit mit Art. 1 Abs. 3 GG in Verbindung mit den Grundrechten, insbes. Art. 2, Art. 14 und Art. 19 Abs. 4 GG).

Nach dem Ergebnis des IMAK müsste der Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (i.d.R. Erlass des Planfeststellungsbeschlusses) sein. Dies ist nach nationalem Recht bereits derzeit grds. der Fall. Damit dieser Stichtag auch im Hinblick auf Unionsrecht rechtssicher zugrunde gelegt werden kann, bedürfte es einer entsprechenden Änderung des Unionsrechts (FFH-, UVP- und Wasserrahmenrichtlinie).

Einer weitergehenden Vorverlegung des Stichtages auf das Anhörungsverfahren würde voraussichtlich auch nationales Verfassungsrecht entgegenstehen. Ggf. würde dies eine umfangreiche

⁵ Unter effet utile versteht man im Völkerrecht den Grundsatz, eine Norm so auszulegen und anzuwenden, dass das Vertragsziel am besten und einfachsten erreicht werden kann

Rechtsänderung erforderlich machen, deren Zulässigkeit (Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG) erheblichen Zweifeln ausgesetzt ist. Im Falle der Verfassungswidrigkeit stünden die vorgenannten verfassungsrechtlichen Bestimmungen gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG auch einer Änderung des Unionsrechts entgegen.

2.7.5 Beschleunigungspotential im Nds. Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) und im Nds. Straßengesetz (NStrG)

Parallel zur Änderung des Bundesfernstraßengesetz (FStrG) durch das Planungsbeschleunigungsgesetz des Bundes wurden auch im Nds. Straßengesetz (NStrG) die entsprechenden rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren identifiziert und mit Wirkung zum 17. November 2020 in das Nds. Straßengesetz eingefügt.

Folgende Regelungen zur Planungsbeschleunigung sind darin enthalten:

1. Fakultativstellung des Erörterungstermins

In Anlehnung an § 17a FStrG wird auch für Planfeststellungsverfahren an Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen die Möglichkeit geschaffen, auf eine förmliche Erörterung nach § 73 Abs. 6 VwVfG und § 18 UVPG zu verzichten. Außerdem kann auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben eine Plangenehmigung durchgeführt werden. Hierdurch werden auch die Ersatzneubauten von Brücken vereinfacht, da dort in der Regel ein Plangenehmigungs- anstelle eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt werden kann.

2. Verzicht auf förmliche Linienbestimmung für den Bau von Ortsumgehungen

In Anlehnung an § 16 Abs. 1 Satz 2 FStrG soll auch für Landesstraßen auf eine förmliche Linienbestimmung im Fall von Ortsumgehungen verzichtet werden.

Zugleich wurden im Nds. Straßengesetz die **Regelungen des Planungssicherungsgesetzes des Bundes (PlanSiG)** für entsprechend anwendbar erklärt. Hierdurch sollen Pandemie bedingte erhebliche Verzögerung von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren auch im **Anwendungsbereich des Nds. Straßengesetzes** vermieden werden.

Da auf die Bundesfernstraßenverfahren die Vorschriften des Bundes Anwendung finden und die Kommunen im Rahmen des IMAK keinen Bedarf für beschleunigende Regelungen im NStrG und Nds. Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) in Bezug auf Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen geltend gemacht haben, besteht aus Sicht des IMAK diesbezüglich aktuell kein weiteres Beschleunigungspotential.

2.8 Einführung einer europarechtskonformen materiellen Präklusionsregelung

Der IMAK sieht zum aktuellen Zeitpunkt keine erfolgsverprechenden Maßnahmen zur Wiedereinführung der materiellen Präklusion.

Der IMAK hat festgestellt, dass die Wiedereinführung der materiellen Präklusion (Ausschluss von Einwendungen, die nicht innerhalb einer bestimmten Frist im Verwaltungsverfahren vorgebracht werden, auch im späteren Klageverfahren) nicht alleine durch ein Bundesland möglich ist. Die materielle Präklusion wurde in Deutschland im Jahr 2015 für Verfahren, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) abgeschafft. Es ist daher mindestens eine Rechtsänderung auf Bundesebene erforderlich.

Der IMAK hat sich mit der Frage beschäftigt, ob durch eine Wiedereinführung der materiellen Präklusion eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren erreicht werden kann. Konkrete Aussagen sind aber gegenwärtig dazu nicht möglich. Untersuchungen zu den tatsächlichen Auswirkungen des Wegfalls der materiellen Präklusion seit 2015 liegen nicht vor. Eine Evaluation auf Landesebene ist zeitnah mit vertretbarem Aufwand nicht durchführbar. Das Umweltbundesamt hat eine Evaluation auf Bundesebene angekündigt, deren Ergebnisse im Jahr 2021 erwartet werden.

Sowohl die Verkehrsministerkonferenz als auch die Wirtschaftsministerkonferenz und die Justizministerkonferenz haben sich für die Wiedereinführung der materiellen Präklusion und eine entsprechende Anpassung der Aarhus-Konvention und des einschlägigen Unionsrechts ausgesprochen.

Auch die Koalition der Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die Wiedereinführung der materiellen Präklusion vereinbart, auf Grundlage europäischen Rechts das Verbandsklagerecht in seiner Reichweite zu überprüfen und sich auf EU-Ebene für die Wiedereinführung der Präklusion einzusetzen.

Auf Bundesebene herrscht allerdings Uneinigkeit über die Möglichkeiten, die materielle Präklusion unionskonform wieder in nationalem Recht einzuführen.

Insbesondere ist die Frage strittig, ob auf der Grundlage eines neueren Urteils des EuGH (Urteil vom 20. Dezember 2017, Rechtssache C 664/15 „Protect“) nach aktuellem europäischem Recht die Möglichkeit der Wiedereinführung der Präklusion besteht.

Diskutiert wurde dabei vor allem, ob das Urteil des EuGH vom 20. Dezember 2017, Rechtssache C-664/15 („Protect“) bereits eine Grundlage dafür darstellen kann, die Präklusion im Bereich der Umsetzung des Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention (AK) wieder einzuführen, da der EuGH sich in dem Urteil lediglich auf Art. 9 Abs. 3 der AK bezieht. Das BMVI hat daher ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, welches Niedersachsen im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur

weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich am 01.11.2019 übersandt wurde. Dieses Gutachten kam zu dem Schluss, dass die Einführung einer materiellen Präklusionsregelung auf Basis des geltenden europäischen Rechts möglich erscheint. MW hat auf dieser Basis im Verkehrsausschuss des Bundesrates am 4. Dezember 2019 einen entsprechenden Änderungsantrag zu dem Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich eingebracht. In diesem war die **Einführung einer materiellen Präklusionsregelung im Fernstraßengesetz, im Allgemeinen Eisenbahngesetz und im Wasserstraßengesetz** mit einer verlängerten Einwendungsfrist von zwei Monaten statt bisher zwei Wochen vorgesehen. **Der Antrag hat im Bundesrat keine Mehrheit erhalten.**

Aufgrund der bestehenden Unsicherheit hinsichtlich der unionsrechtskonformen Wiedereinführung der materiellen Präklusion auf Basis des EuGH-Urteils in der Rechtssache C-664/15 wurde vereinbart, zunächst die Entscheidung des EuGH in einem anhängigen Vorabentscheidungsverfahren gegen die Niederlande (Rechtssache C-826/18) abzuwarten. Dieses Verfahren hat die Präklusionsregelung der Niederlande zum Gegenstand und bezieht sich auf den einschlägigen Art. 9 Abs. 2 der AK bezieht. Von dieser Entscheidung des EuGH werden Anhaltspunkte erwartet, ob die Mitgliedstaaten eine materielle Präklusion einführen können. Die Entscheidung des EuGH ist am 14. Januar 2021 ergangen und wird durch das Nds. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung nun geprüft und ausgewertet.

Für Niedersachsen werden nach alledem zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine erfolgversprechenden Handlungsoptionen für die Wiedereinführung der materiellen Präklusion gesehen.

Anhang I: Weitere Beschleunigungspotentiale im Bereiche Planung und Genehmigung

ANLAGEN:

Anlage A: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für neue Infrastrukturvorhaben durch die Verzahnung von Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren. Empfehlungen für die Umsetzung in der Praxis

Anlage B: Bessere Verzahnung der Linienbestimmung mit Raumordnung und Planfeststellung

Anlage C: Arbeitshilfe zur Prüfung eines Verzichts auf ein Raumordnungsverfahren

Anlage D: Erläuterungen zum Sicherheitsniveau für das Nutzerkonto

Anlage E: Austauschplattform zur behördenübergreifenden Zusammenarbeit, Arbeitsergebnisse Stand 26.06.2020