



Schieneinfrastruktur schneller und effizienter planen und bauen

Planung und Bau von Infrastrukturprojekten in Deutschland dauern oft sehr lange. Durchschnittlich etwa 20 Jahre beträgt die Zeit vom Planungsbeginn bis zur Inbetriebnahme von Neu- und Ausbauprojekten auf der Schiene.

Sichtbar werden diese Projekte in der Regel erst dann, wenn gebaut wird. Das führt in der Öffentlichkeit zu der weitverbreiteten Annahme, dass gerade das Bauen einen Großteil der gesamten Realisierungszeit für solche Projekte ausmacht. Doch der Schein trügt. Was die wenigsten wissen: Wenn die Bagger auf der Baustelle rollen, hat ein Infrastrukturprojekt den Großteil seiner gesamten Realisierungsdauer schon hinter sich. Denn die Bauphase macht oft nur einen kleinen Teil eines solchen Projektes aus. Der Löwenanteil entfällt auf die Planungs- und Genehmigungsverfahren. Von der Gesamtdauer entfallen auf die Planungsphase ca. 85%, auf die Bauphase ca. 15%. Der große Hebel zur Beschleunigung von Projekten liegt also in der **Planungsbeschleunigung**.

Will man Schieneinfrastrukturprojekte in Deutschland beschleunigen, muss man sich in aller erster Linie um eine Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsphase kümmern.

Warum dauert das so lange?

Die Gründe, warum Schieneinfrastrukturprojekte in Deutschland so lange dauern, sind vielschichtig. Zunächst macht ein dichtes Regelwerk in Deutschland das Planungs- und Genehmigungsrecht zu einem „dicken Brett“ und das gerade im Bereich von Infrastrukturprojekten.

An vielen Stellen spielt hier das EU-Umweltrecht eine entscheidende Rolle. Das heutige Planungsrecht mit seinen komplexen Genehmigungsverfahren hat sich zu einem Modernisierungs- und Investitionshemmnis entwickelt. Über Jahrzehnte hinweg hat sich vor allem durch immer strengere Umweltauflagen ein überbordendes Planungsrecht entwickelt.

So hat beispielsweise die Einführung des Verbandsklagerechts Umweltverbände in die Lage versetzt, Infrastrukturprojekte durch Einwendungen und Klagen massiv zu verzögern.

Ein weiterer Punkt: Bei Großprojekten mit langer Vorlaufzeit kommt es regelmäßig vor, dass sich im Verlauf des Projekts die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verändern und Planungen deswegen mit großem Aufwand angepasst werden müssen. Dies erfordert viel Zeit.

Ein bedeutender Grund ist auch die fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung gerade was Großprojekte anbelangt. In den Planungs- und Genehmigungsverfahren finden sich die Wünsche der Bürger nach Transparenz und wirksamer Einflussnahme auf die Entscheidungsprozesse nicht wieder.

Schaut man sich die Gesamtrealisierungsdauer von Schieneinfrastrukturprojekten an, stellt man fest, dass ein sehr großer Anteil auf das sogenannte Planfeststellungsverfahren entfällt.

Dieses Genehmigungsverfahren müssen die meisten Infrastrukturprojekte durchlaufen, damit später gebaut werden kann. Die zuständige Behörde holt hierbei die Stellungnahmen der Beteiligten (insbesondere Fachbehörden und Gemeinden) ein, veranlasst die Auslegung des Plans und führt das Anhörungsverfahren durch, bevor sie den Plan per Beschluss feststellt.

Oft bestehen die dafür notwendigen Unterlagen aus hunderten Seiten von Gutachten und Plänen. Während des Genehmigungsverfahrens werden diese Pläne öffentlich ausgelegt und betroffene Bürger und Interessenverbände haben die Möglichkeit, Einwände zu erheben. Falls Einwände bestehen, muss die Genehmigungsbehörde diese prüfen, zwischen allen Interessen abwägen und Lösungen erarbeiten. Dieser Prozess kann sich schon ohne größere Streitpunkte über Jahre hinziehen. Kommt es zu Interessenkonflikten, die u.U. sogar gerichtlich geklärt werden, können bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens etliche Jahre ins Land gehen.

Was muss getan werden, um Schieneinfrastrukturprojekte in Deutschland zu beschleunigen?

Will man Infrastrukturprojekte in Deutschland beschleunigen, muss in aller erster Linie die Planungsphase verkürzt werden. Hierbei spielt das Planfeststellungsverfahren eine zentrale Rolle.

Im Sinne einer schnellen Projektrealisierung muss deswegen insbesondere abgewogen werden, ob das Planfeststellungsverfahren wirklich bei allen Vorhaben zur Anwendung kommen muss.

Kein Planfeststellungsverfahren bei Ersatzneubauten

Die Frage stellt sich beispielsweise mit Blick auf sog. Ersatzneubauten. Das sind Infrastrukturbauwerke wie Brücken oder Gleisanlagen, die bestehende Bauwerke ersetzen und modernisieren. Hier ist die zeitaufwendige Durchführung eines erneuten Planfeststellungsverfahrens nicht notwendig, da dieses Verfahren ja schon einmal für das Vorgängerbauwerk durchlaufen wurde. Erste Schritte sind hier durch das Aufbauhilfegesetz 2021 zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe gegangen.

Plangenehmigung statt Planfeststellung

Kann das zeitaufwendige Planfeststellungsverfahren nicht wie bei Ersatzneubauten entfallen, ist zu überprüfen, in welchen Fällen es durch die schnellere Plangenehmigung ersetzt werden kann. Dieses Verfahren ersetzt schon heute in einigen Fällen die Planfeststellung. Will man Schieneinfrastrukturprojekte in

Deutschland beschleunigen, muss der Anwendungsbereich der Plangenehmigung deutlich ausgeweitet werden.

So sollten beispielsweise die Elektrifizierung der Schienenwege mit Fahrdrabt, der Weichenaustausch sowie die Schaffung von Begegnungsgleisen bei der Bahn im Plangenehmigungsverfahren ermöglicht werden.

Materielle Präklusionsvorschrift einführen

Nachdem eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Oktober 2015 das Ende der materiellen Präklusionsvorschriften im deutschen Verwaltungsrecht zur Folge hatte, kam es in den letzten Jahren zu erheblichen Verzögerungen gerade bei Großvorhaben im Infrastrukturbereich.

Unter der materiellen Präklusion ist der Ausschluss eines Verfahrensbeitrags mit seinem Vorbringen im gerichtlichen Verfahren zu verstehen, wenn der Betroffene seine Rechte nicht schon im Verwaltungsverfahren geltend gemacht hat.

Maßgebliche Einwendungen werden seitdem im Sinne einer Verzögerungstaktik nicht schon im Genehmigungsverfahren, sondern erst peu à peu während des Gerichtsverfahrens erhoben. Dadurch wird zum einen eine sinnvolle frühzeitige Erörterung im Genehmigungsverfahren verhindert. Zum anderen werden Gerichtsverfahren deswegen regelmäßig deutlich verzögert.

Eine Pflicht zur frühen Mitwirkung an Infrastrukturprojekten auf Seiten von betroffenen Anwohnern und Trägern öffentlicher Belange verbunden mit einem Einwendungsausschluss bei Nichterfüllung dieser Pflicht würde eine schnelle Identifizierung streitiger Punkte ermöglichen und späteren Klagen vorbeugen.

Gesetzliche Stichtagsregelung einführen

Derzeit müssen Planungen gemäß den neuesten fachlichen Erkenntnissen und Gesetzen während des laufenden Genehmigungsverfahrens angepasst werden. Dadurch kommt es während des Planungsverfahrens häufig zu Verzögerungen und langwierigen Überarbeitungen, weil sich technische oder rechtliche Rahmenbedingungen ändern.

Eine gesetzliche Stichtagsregelung würde es ermöglichen, dass Änderungen nach einem bestimmten Stichtag nicht mehr berücksichtigt werden müssen. Eine Stichtagsregelung würde so die zeitaufwendige mehrfache Durchführung von umweltrechtlichen Untersuchungen und anschließende Änderungen der Planunterlagen verhindern. Dies würde Rechtssicherheit schaffen und damit die Planbarkeit von Infrastrukturprojekten verbessern. Die Zeit vom Planungsbeginn bis zum Bau könnte hierdurch deutlich verkürzt werden.

Verbandsklagerecht einschränken

Die Einführung des umfassenden Verbandsklagerechts hat zu erheblichen Verzögerungen von Gerichtsverfahren gerade bei Infrastrukturprojekten geführt. Danach dürfen Umweltverbände in

Gerichtsverfahren nicht nur Umweltbelange, sondern sämtliche Belange geltend machen.

Umweltverbände sollten nur unter der Bedingung klagen dürfen, dass Umweltbelange betroffen sind oder sie im Genehmigungsverfahren nicht ordnungsgemäß beteiligt worden sind. Ohne eine solche Einschränkung kann das Verbandsklagerecht weiter pauschal für die Blockade auch von Schieneninfrastrukturprojekten missbraucht werden.

Planungskapazitäten in den Behörden stärken

Um den zügigen Ausbau der Schieneninfrastruktur zu ermöglichen, ist die personelle und materielle Ausstattung der Planungs- und Genehmigungsbehörden von entscheidender Bedeutung. Durch eine verbesserte Ausstattung der Behörden können in allen Planungsphasen erhebliche Beschleunigungspotentiale gehoben werden.

Zudem ist eine langfristige Personalplanung notwendig, um das erforderliche Personal nicht nur aufzubauen, sondern auch zu halten.

Es muss wieder eine „Schubladenplanung“ von Infrastrukturprojekten in ganz Deutschland möglich sein, um ein zügiges Abfließen der bereitgestellten Finanzmittel sicherzustellen.

Bürger frühzeitig beteiligen

Ein wichtiger Baustein für eine wirksame Beschleunigung von Infrastrukturprojekten ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit. Beteiligt man die Bürger, wie bereits in Pilotprojekten erprobt, weit vor dem Planfeststellungsverfahren, führt dies zu einer deutlichen Beschleunigung.

Die Bürger haben in diesem Fall die Möglichkeit, Einfluss auf das Projekt zu nehmen, noch bevor Grundlagenentscheidungen getroffen werden, die später kaum noch veränderbar sind. Darüber hinaus kann dadurch viel Zeit gespart werden, weil mögliche Eingaben schon zu einem frühen Zeitpunkt in die Planung integriert werden können und nicht erst in langwierigen Verfahren während der Planfeststellung durch die Genehmigungsbehörde geprüft werden müssen.

Gerade bei Großprojekten kann die Etablierung von Qualitätsstandards bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungen helfen, dem komplexen Kommunikations- und Beteiligungsmanagement gerecht zu werden. Den Ämtern muss daher ein standardisiertes Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Verfügung gestellt werden, um einen professionellen Umgang mit Einwendungen sicherzustellen.

Vorschläge des Normenkontrollrats umsetzen

Last but not least: Auch das verwaltungsgerichtliche Verfahren kann einen wichtigen Beitrag für die schnellere Realisierung von Schieneninfrastrukturvorhaben leisten.

Ein im Auftrag des Normenkontrollrates im April 2019 erstelltes Gutachten enthält wichtige Vorschläge zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Wir fordern insbesondere die Umsetzung folgender Vorschläge:

- Laufende Bauvorhaben sollen einstweilen fortgeführt werden, solange die Baumaßnahmen reversibel sind.
- Durch die Einführung eines verpflichtenden frühen ersten Erörterungstermins vor Gericht lässt sich ein langwieriger Schriftsatztausch vermeiden.
- Papierakten und Gutachten müssen konsequent digitalisiert werden: Der zeitraubende Aktenaustausch würde so ein Ende finden und das zeitgleiche Lesen der digital durchsuchbaren E-Akten durch mehrere Beteiligte würde das gerichtliche Verfahren wesentlich beschleunigen.
- Die gerichtliche Feststellung der Heilung einzelner Fehler bei Klagen von Umweltverbänden sollte ermöglicht werden, um langwierige Gerichtsverfahren zu vermeiden.