



Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. | Reinhardtstraße 46 | 10117 Berlin

Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V.

An das  
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Referat G 10  
Ausschließlich per E-Mail: [ref-g10@bmvi.bund.de](mailto:ref-g10@bmvi.bund.de)

Reinhardtstraße 46 | D-10117 Berlin  
Tel +49 30 531491470  
Fax +49 30 531491472  
Mail [office@netzwerk-bahnen.de](mailto:office@netzwerk-bahnen.de)  
Web [www.netzwerk-bahnen.de](http://www.netzwerk-bahnen.de)

Berlin, 3. November 2019

## Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit nehmen wir Stellung zum **Entwurf vom 1. November eines Gesetzes zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich.**

Zunächst möchten wir unser Befremden darüber zum Ausdruck bringen, dass der Entwurf mit einer sachlich nicht näher begründeten bzw. begründbaren Frist in die Verbändeanhörung gegeben wird. Der Entwurf datiert auf den Vormittag des 1. November, der ein gesetzlicher Feiertag in einer Reihe von Bundesländern ist und beschränkt die Möglichkeiten der Stellungnahme bis zum 4. November, so dass grundsätzlich eineinhalb Arbeitstage bei großzügiger Rechnung bestehen. Der Hinweis auf die beabsichtigte Beschlussfassung im Bundeskabinett am Mittwoch, dem 6. November deutet zudem darauf hin, dass allenfalls eine oberflächliche Sichtung der Hinweise aus der Verbändebeteiligung innerhalb des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur erfolgen kann. Eine fachliche Bewertung selbst auf der Leitungsebene des Hauses, geschweige denn mit den anderen Ressorts, scheint völlig undenkbar.

Für den dringend erforderlichen Ausbau der Schienenwege ist die weitestgehende Akzeptanz der Bevölkerung unabdingbar. Ebenso ist eine möglichst einvernehmliche Lösung von Konflikten zwischen dem beabsichtigten Ausbau der Schienenwege und gesetzlich streng geschützten Umweltgütern anzustreben. Eine spürbare Verminderung der Akzeptanz sowie Risiken für eine rechtsfehlerfreie Durchführung von Planungen und Genehmigungen durch die vorliegenden Gesetzentwürfe, die sich eine Beschleunigung von Infrastrukturplanungen auf die Fahnen geschrieben haben, muss daher sicher ausgeschlossen werden.

Daran bestehen hier schon aufgrund der ersichtlichen Eile erste Zweifel. Ähnlich wie im Entwurf des „Genehmigungsbeschleunigungsgesetzes“ vom 16. Oktober 2019 ist auch im vorliegenden Entwurf die Zusammenstellung der vorgesehenen Rechtsänderungen im Gesetz nicht selbsterklärend, nicht näher begründet und auch nicht

Vorstandsvorsitzender: Ludolf Kerkeeling

Vorstand: Sven Flore (stellvertr. Vorsitzender), Gerhard Timpel (Schatzmeister),  
Isabelle Schulze, Christian Dehns, Ralph Schmitz, Thomas Knechtel

Geschäftsführer: Peter Westenberger

Vereinssitz: Berlin, Amtsgericht Charlottenburg, VR 23902 B

schlüssig sowie in Teilen (Instandhaltung) auch erkennbar unzusammenhängend zum formulierten Gesetzesziel. Es handelt sich um eine Bündelung von Rechtsänderungen, die in dieser Form vermutlich vor allem auf die notwendige Mehrheitsgewinnung für strittige Maßnahmen im Bundesrat abzielt – und dadurch selbst die schnelle Umsetzung unstrittiger Maßnahmen hemmen könnte.

Insbesondere ist keine Rechtsänderung erkennbar, die sich tatsächlich auf eine schnellere Planung auswirken würde – wenn überhaupt, werden Maßnahmen für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beschrieben.

Es wird daher dringend angeregt, vor einem Beschluss des Kabinetts oder spätestens in Folge der Beteiligung des Bundesrates die strittigen von unstrittigen Maßnahmen in den beiden genannten Gesetzen in der weiteren Gesetzgebung zu trennen, die Eignung der Maßnahmen anhand quantifizierter Analysen aus dem bisherigen Planungsgeschehen nachzuweisen und (fach-)öffentlich zu diskutieren.

**Zwei der vorgesehenen Instrumente scheinen uns in der Tat unstrittig sinnvoll und vermutlich auch politisch breit akzeptiert:**

- 1) Die in Artikel 1 (1) vorgeschlagene Begrenzung der Notwendigkeit für unwesentliche Änderungen an den Schienenwegen grundsätzlich auf ein Plangenehmigungsverfahren.
- 2) Darüber hinaus wird die in Artikel 4 vorgeschlagene Änderung der Finanzierungsregelung für die Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge, genauer die beabsichtigte Entlastung der Kommunen, die im engeren Sinne keine planungs- oder genehmigungsbeschleunigende, sondern eine akzeptanzfördernde Wirkung hat, ausdrücklich begrüßt. Hierzu wird allerdings angeregt,
  - a) eine zusätzliche „Härtefallklausel“ vorzusehen, die im Sonderfall, dass die Kommune wirtschaftlich nicht in der Lage zur Teilfinanzierung ist und/oder keinerlei kommunales verkehrliches Interesse an der Beseitigung des höhengleichen Bahnübergangs besteht, auch das verbleibende Finanzierungs-Sechstel durch den Bund übernommen werden kann.
  - b) die zusätzlich notwendigen Bundesmitteln durch eine Umschichtung aus den für den Straßenbau vorgesehenen Mitteln zu finanzieren, da es sich regelmäßig um den Ausbau sowohl des Schienenweges als auch der Straßenverbindungen handelt und die beschleunigende Wirkung ebenso beiden Verkehrsmitteln zu Gute kommt.

**Zu den Einwänden im Einzelnen:**

- 1) Nicht erklärt wird im vorliegenden Gesetzentwurf, wieso der erwähnte Beschluss des Klimakabinetts vom 20. September, der eine Beschleunigung von Planungs- und Baumaßnahmen ausschließlich für den Schienenbereich vorsah (**Maßnahme 63 Nr. IV g: „Zur Beschleunigung von Planungs- und Baumaßnahmen im Schienenverkehr wird die Bundesregierung substantielle Schritte einleiten.“**) hier auf die Genehmigung von Wasserwegen und Straßen ausgedehnt wird (analog im „Genehmigungsbeschleunigungsgesetz“).

- 2) Das Ziel des Gesetzes, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, wird hier – begrenzt auf die Planung von Infrastrukturvorhaben im Schienenbereich – von unserem Verband geteilt. In der Gesetzesbegründung wie auch im Anschreiben wird allerdings die Ausgangslage und damit auch ein - konkret zu beschreibender - Bedarf nicht näher beleuchtet. Demgemäß ist eine Beurteilung nicht ohne Weiteres möglich, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet sind, um das Ziel einer schnelleren Fertigstellung der dringend für die Steigerung des Schienenanteils erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen zu erreichen. Eine breite politische Debatte über die richtigen Instrumente zum schnelleren Ausbau der Schieneninfrastruktur hat im Vorfeld der vorgelegten Gesetzentwürfe nicht stattgefunden. Es besteht das erhebliche Risiko, dass dies nicht nur Akzeptanz und Geschwindigkeit des gesetzgeberischen Prozesses belastet, sondern vor allem nach einer etwaigen Beschlussfassung Vorhaben einer Überprüfung durch die Judikative bis auf die europäische Ebene unterwirft, wodurch erneut jahrelange Rechtsunsicherheit die Folge wäre. Auch die Frage, ob ein zeitgleich beschleunigter Ausbau insbesondere des bereits in den vergangenen Jahren überproportional ausgebauten Straßennetzes die verkehrspolitischen Ziele des Koalitionsvertrages (Verdoppelung der Fahrgastzahlen im Schienenpersonenverkehr und deutliche Verkehrsverlagerung von Gütern auf die Schiene) möglicherweise sogar behindert, wird hier nicht diskutiert.
- 3) Bezüglich des Ausbaus von Schieneninfrastrukturvorhaben besteht unstrittig ein besonders großer Rückstau, der sich nicht durch Genehmigungshemmnisse – hier ist kein erfolgreich beklagter Planfeststellungsbeschluss bekannt – ergeben hat, sondern durch andere Ursachen, die teilweise in Kombination zeitverzögernd wirksam wurden, insbesondere
- eine restriktive Finanzierung von – teilweise schon planfestgestellten - Neu- und Ausbaumaßnahmen durch den Bund
  - durch Personalmangel verursachte zeitaufwändige Rechtsschutzverfahren bei der Wiederinbetriebnahme von Eisenbahnstrecken
  - eine restriktive Planungstätigkeit infolge der restriktiven Finanzierungspolitik des Bundes
  - durch Personalmangel verursachte langwierige Anhörungs- und Genehmigungsverfahren
  - durch widerstrebende und verzögerte Akzeptanz neuer Umweltvorgaben aus dem Gemeinschaftsrecht
  - durch Änderungen von eisenbahntechnischen Vorschriften verursachte Überarbeitungen oder Neubeginne von Planungen während langwieriger Planungs- und Genehmigungsverfahren.
- 4) Eine besondere Rolle haben auch mehrere aufwändige Dialogprozesse gespielt, die insbesondere nach dem sog. „Schlichtungsprozess“ für den Bau von „Stuttgart 21“ dazu geführt haben, dass bereits seit langer Zeit geplante Vorhaben noch einmal auf den Prüfstand gestellt und die Grundkonzepte teilweise erheblich verändert wurden. Diese – sicherlich alternativlose – Vorgehensweise ist durch Rechtsänderungen nicht ex post beeinflussbar, sollte aber künftig auch keine neuen Verzögerungen mehr verursachen.
- 5) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die darauf aufbauende Veränderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes haben den Rahmen für die Präklusion, also verfahrensrelevante Fristen zur Geltendmachung von genehmigungsrelevanten Hinweisen enger gezogen als es zuvor im deutschen Planungsrecht der Fall war. Die in der Gesetzesbegründung und dem angefügten Gutachten vertretene Auffassung, dass es eine teilweise Rückkehr zu den zuvor bestehenden Grundsätzen geben kann, scheint mehr auf eine rechtstheoretische gemeinschaftsrechtliche Debatte als auf einen konkreten Nutzen für die

Planung von Schieneninfrastrukturvorhaben hinauszulaufen. Dieser Eindruck wird auch dadurch unterstützt, dass im Entwurf nicht konkreter ausgeführt wird, inwieweit bisher Einwendungen, die nicht seitens des Antragstellers antizipiert sein konnten, nach Abschluss des Anhörungsverfahrens zu einer signifikanten Verzögerung von Planungen und Realisierungen im Eisenbahnbereich geführt haben.

Die vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 1, Absatz 2, 3 und 5 werden vor diesem Hintergrund nach dem derzeitigen Stand als nicht zielführend abgelehnt. In Analogie muss dies auch für Artikel 2 (Absätze 3, 4 und 8) sowie für Artikel 3 des Gesetzentwurfes gelten.

- 6) Die in Artikel 2 Absatz 2 vorgeschlagene Definition einer (nicht einmal: jeglicher) „Änderung“ einer Bundesfernstraße durch einen neuen § 17 Absatz 1 Satz 2 könnte nach hiesiger Lesart so interpretiert werden, dass im Bereich des Fernstraßenbaus die Ausstattung zum Beispiel mit Oberleitungen (oder auch verkehrssteuernden Anlagen) keine planungsrechtlich genehmigungspflichtige Änderung bedeuten würde. Diese Interpretation wird auch gestützt durch die versuchsweise Installation von Oberleitungsanlagen im Rahmen eines Versuchs an der Bundesautobahn A 4 südlich von Frankfurt am Main, die vollständig ohne planungsrechtliche Legitimation erfolgte. Eine solche Interpretation würde – ohne sachlichen Grund – die Elektrifizierung von Eisenbahnstrecken schlechter (weil aufwändiger und ggf. auch ausgleichs- und ersatzpflichtig) stellen als etwa die diskutierte Elektrifizierung von Schnellstraßen. Es muss sichergestellt werden, dass bei den verschiedenen Verkehrsmitteln nach gleichen oder zumindest vergleichbaren Maßstäben beurteilt wird, ob ein Plangenehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss. In der vorliegenden Fassung wird der Entwurf daher abgelehnt.
- 7) Die beabsichtigten neuen Vorschriften zur Klarstellung des Charakters von Unterhaltungsmaßnahmen sowie der Duldungspflichten von Anliegern bei Schienenwegen und Fernstraßen des Bundes (Artikel 1 Absatz 4; Artikel 2 Absätze 1 sowie 5 bis 7; Artikel 3; haben zwar keinen erkennbaren Bezug zum Ziel des Gesetzes („weitere Beschleunigung der Genehmigungsverfahren von Verkehrsinfrastrukturprojekten“), werden jedoch dennoch unterstützt.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Westenberger  
Geschäftsführer