

Zulassungsverfahren

Beschleunigte Planung von Infrastrukturvorhaben





Prof. Frank Zwanziger, Syndikus, Deutsche Bahn AG, München

Die Eisenbahn leistet bereits heute als das umweltfreundlichste Verkehrsmittel einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrswende und zum Klimaschutz. Der anstehende Umbau des Verkehrssystems und der Umstieg der Gesellschaft auf umweltfreundliche Mobilität erfordern eine weitere und beschleunigte Verlagerung von Transporten im Personen- und im Güterverkehr auf die Schiene. Dabei sollen mit dem Deutschlandtakt bis 2030 doppelt so viele Fahrgäste wie heute sicher und umweltfreundlich an ihr Ziel gelangen und der Marktanteil des Schienengüterverkehrs auf mindestens 25 Prozent steigen.^[1] Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die vorhandene Eisenbahninfrastruktur weiter ausgebaut wird.



Der Neubau und die Änderung der Eisenbahninfrastruktur erfordern nach Maßgabe der §§ 18 ff. des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) eine planungsrechtliche Zulassung in Form einer Planfeststellung, einer Plangenehmigung oder der Feststellung eines Entfalls von beidem. Dabei hat sich die Verfahrensdauer für ein Planfeststellungsverfahren in den letzten Jahren weiter erheblich verlängert: eine solche unter zwei Jahren ist die Ausnahme, bei Großvorhaben sind drei und mehr Jahre keine Seltenheit.

Der Gesetzgeber hat dabei bereits frühzeitig erkannt, dass die erfolgreiche Realisierung eines Bauvorhabens der Eisenbahnen wesentlich auch von der Dauer des dafür erforderlichen Zulassungsverfahrens abhängt. Er hat daher eine Reihe von Regelungen getroffen, um solche Vorhaben entweder von einer Zulassungspflicht nach den §§ 18 ff. AEG freizustellen oder das Zulassungsverfahren zu beschleunigen. Gleichzeitig hat er Regelungen geschaffen, um die Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur zu erleichtern.

Gesetze zur Beschleunigung von Planung und Genehmigung

Ein erster Schritt hierfür war das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991.^[2] Mit diesem Gesetz wurden besondere Vorschriften für den Neubau und die Änderung von Verkehrswegen der Eisenbahnen des Bundes in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie von Fernverkehrswegen der Eisenbahnen des Bundes zwischen diesen Ländern und den nächsten Knotenpunkten des Hauptfernverkehrsnetzes des übrigen Bundesgebiets geschaffen. Insbesondere wurden mit Blick auf die Wiedervereinigung Fristen bei Planfeststellungsverfahren entweder erstmalig eingeführt oder vorhandene verkürzt, sowie Regelungen zur erst- und

letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und zum Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage geschaffen.

Ein weiterer Meilenstein war das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 29. November 2018.^[3] Zur Beschleunigung des Verfahrens und zur Entlastung der Anhörungsbehörde wurden u.a. der sog. Projektmanager sowie die Möglichkeit zum Erlass vorläufiger Anordnungen durch die Planfeststellungsbehörde (im Vorfeld des Planfeststellungsbeschlusses, z. B. in Bezug auf vorgezogene Maßnahmen nach dem Naturschutzrecht, etwa zur Baufeldfreimachung) geschaffen.

Des Weiteren wurde die Möglichkeit eingeführt, abweichend von § 74 Abs. 6 S. 1 Nr. 3 VwVfG für ein Vorhaben, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung zu erteilen und die Regelung einer Frist zur Klagebegründung. Neben weiteren Änderungen (u. a. zur Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet (§ 18f AEG) und zur Frage der prognostizierten Verkehrsentwicklung (§ 18g AEG)) wurde der Kreis der Vorhaben nach Anlage 1 (zu § 18e Abs. 1 AEG) zur erstinstanzlichen Zuständigkeit des BVerwG bei Klagen gegen die dort genannten Vorhaben erweitert.

Mit dem Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom 3. März 2020^[4] hat der Gesetzgeber insbesondere klargestellt, dass bei Erneuerung einer bestehenden Betriebsanlage einer Eisenbahn nur dann eine Änderung im Sinne von § 18 S. 1 AEG vorliegt, wenn der Grundriss der Betriebsanlage wesentlich geändert wird.^[5]

Oberbauarbeiten auf der Strecke Rostock–Lütten Klein: Der Gesetzgeber hat erkannt, dass die Realisierung von Bauvorhaben wesentlich von der Dauer der Zulassung abhängt

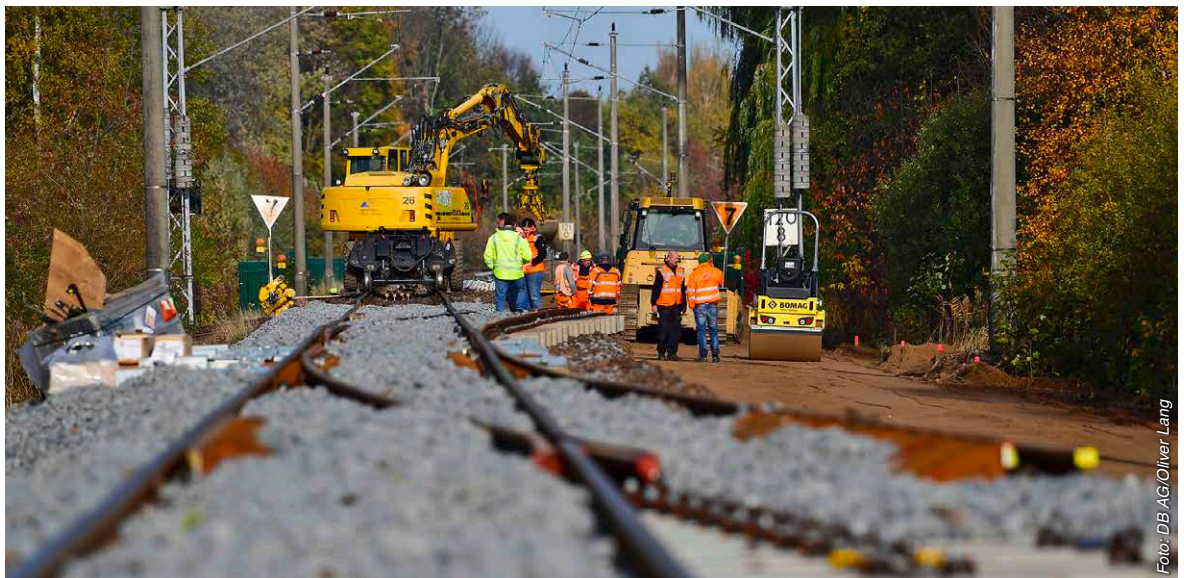


Foto: DB AG/Oliver Lang

Hervorzuheben ist dabei auch die neu eingeführte Vorschrift des § 22b AEG zur Beschleunigung von Unterhaltungsmaßnahmen: Hiernach haben Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte zu dulden, dass Beauftragte eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers Grundstücke betreten oder vorübergehend benutzen, soweit dies zur Unterhaltung einer Betriebsanlage einer Eisenbahn erforderlich ist. Die Benutzung umfasst dabei nicht nur das Betreten als solches, sondern auch das Befahren mit Maschinen, den Einsatz von Baggern, das Ablagern von Geräten, Baustoffen und Aushub und die Errichtung temporärer Anlagen, wie etwa von Baustelleneinrichtungsflächen.

Soweit sich die Betroffenen weigern, einer solchen Betretung bzw. Benutzung zuzustimmen, kommt für den Bereich der Eisenbahnen des Bundes eine Duldungsanordnung durch das Eisenbahn-Bundesamt in Betracht; ein Betreten ohne Zustimmung bzw. Duldungsanordnung ist unzulässig. Eventuelle Schäden sind zu ersetzen.

Durch das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) vom 22. März 2020^[6] wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen, für die dort näher bezeichneten Vorhaben anstelle einer Planfeststellung oder Plangenehmigung eine Zulassung durch ein vom Deutschen Bundestag zu beschließendes Gesetz zu schaffen.

Die Wirksamkeit dieses Gesetzes im Bemühen um eine Planungsbeschleunigung wurde allerdings von Anfang an in Zweifel gezogen. Zudem beschloss die EU-Kommission am 9. Juni 2021, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik zu eröffnen, da das Gesetz aus Sicht der EU das Klagerrecht von Einzelpersonen und Verbänden gegen Verkehrsprojekte zu stark einschränken würde.

Der Deutsche Bundestag beschloss daher am 20. Oktober 2023 die Aufhebung des Gesetzes.^[7] Damit wird es zukünftig, nach Inkrafttreten des Gesetzes, (wieder) bei der ausschließlichen Zulassung von Vorhaben der Eisenbahnen des Bundes nach Maßgabe der §§ 18 ff. AEG bleiben.

Als Reaktion auf die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Schwierigkeiten im Hinblick auf öffentliche Auslegung, Einsichtnahme, Protokollierung und Erörterung im Rahmen von Zulassungsverfahren hat der Gesetzgeber am 20. Mai 2020 das Planungssicherstellungsgesetz erlassen.^[8]

Danach gibt es Erleichterungen in Form von Veröffentlichungsmöglichkeiten im Internet und Online-Konsultationen, anstatt Unterlagen physisch auszuliegen, Niederschriften vor Ort zu protokollieren oder Erörterungstermine in Präsenz durchzuführen. Aktuell wurde die Geltung der Regelungen bis zum 31. Dezember 2023 verlängert.

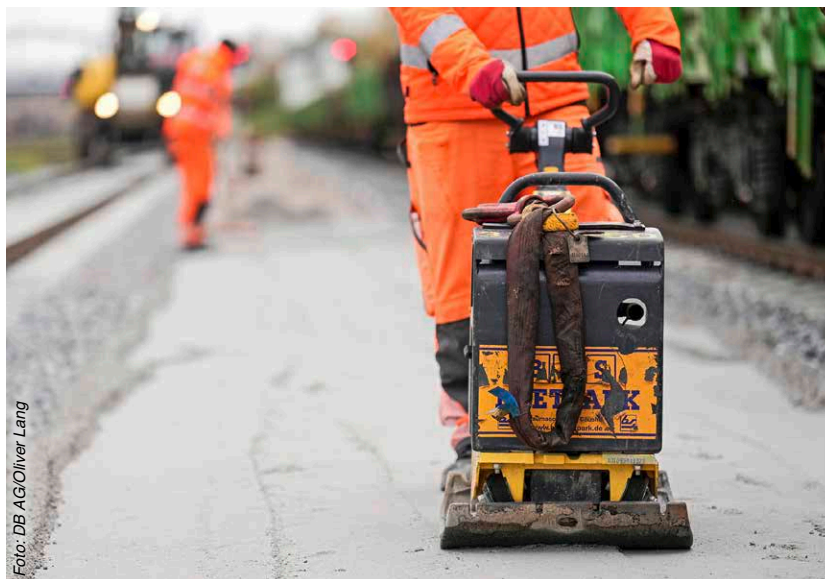


Foto: DB AG/Oliver Lang

Mit dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (KStrStG) vom 8. August 2020^[9] wurde vor allem § 50 Abs. 1 VwGO um eine neue Nr. 6 ergänzt: die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts wurde damit auf sämtliche Streitigkeiten zu Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Schienenwege erweitert, die wegen ihrer Bedeutung bei der Verbesserung der Infrastruktur in den Revieren nach § 2 des Investitionsgesetzes Kohleregionen vom 8. August 2020 in der Anlage 1 zum AEG aufgeführt sind (dies sind inzwischen 42 Vorhaben).

Beschleunigung von Investitionen

Der durch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen (Investitionsbeschleunigungsgesetz, InvBG) vom 3. Dezember 2020^[10] neu geschaffene § 2 Abs. 7e AEG stellt klar, dass die „Unterhaltung“ der Betriebsanlagen einer Eisenbahn nicht nur „Arbeiten zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit einer bestehenden Betriebsanlage“, sondern auch solche zur „Anpassung an geltendes Recht oder die anerkannten Regeln der Technik“ erfasst.

Gleichzeitig wurde § 18 Abs. 1 S. 4 AEG geändert: im Falle einer Erneuerung einer Betriebsanlage der Eisenbahn liegt demnach seither nur dann eine „Änderung“ im Sinne von § 18 Abs. 1 S. 1 AEG vor, wenn der Grundriss oder der Aufriss der Betriebsanlage oder beides wesentlich geändert wird. Der Gesetzgeber hat damit den Kreis der zulassungsfreien Vorhaben insoweit in abstrakter Form erweitert.

Besonders hervorzuheben ist der mit diesem Gesetz neu geschaffene § 18 Abs. 1a AEG: Danach bedarf es keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung für folgende Einzelvorhaben, sofern jeweils keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht:

Anlage eines Kabelkanals am Bahnhof Rostock Seehafen: Das Investitionsbeschleunigungsgesetz hat präzisiert, was zur Unterhaltung einer Betriebsanlage gehört

1. die Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung einschließlich dafür notwendiger räumlich begrenzter baulicher Anpassungen, insbesondere von Tunneln mit geringer Länge oder von Kreuzungsbauwerken,
2. die im Rahmen der Digitalisierung einer Bahnstrecke erforderlichen Baumaßnahmen, insbesondere die Ausstattung einer Bahnstrecke mit Signal- und Sicherheitstechnik des Standards European Rail Traffic Management System (ERTMS),
3. der barrierefreie Umbau, die Erhöhung oder die Verlängerung von Bahnsteigen,
4. die Errichtung von Lärmschutzwänden zur Lärmsanierung,
5. die Herstellung von Überleitstellen für Gleiswechselbetriebe,
6. die Herstellung von Gleisanschlüssen bis 2.000 Meter und von Zuführungs- und Industriestammgleisen bis 3.000 Meter.

In § 18 Abs. 1a S. 2 AEG ist klargestellt, dass für diese Einzelmaßnahmen keine weitere baurechtliche Zulassung erforderlich ist, aber landesrechtliche Regelungen „unberührt“ bleiben. Im Klartext bedeutet dies, dass solche Vorhaben – nach Prüfung im Einzelfall – z. B. Genehmigungen nach dem Naturschutz- oder Wasserrecht, ggf. auch nach dem Denkmalrecht, benötigen können.

Beschleunigung von Gerichtsverfahren

Von elementarer Bedeutung ist dabei der durch das v. g. Gesetz neu eingefügte § 80 Abs. 2 Nr. 3a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Hiernach entfällt die aufschiebende Wirkung „für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die die Zulassung von Vorhaben betreffend Bundesverkehrswege und Mobilfunknetze zum Gegenstand haben und die nicht unter Nummer 3 fallen“. Dies bedeutet also insbesondere, dass Klagen Dritter (z. B. von Nachbarn) gegen eisenbahnrechtliche Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsbeschlüsse keine aufschiebende Wirkung haben und damit die Eisenbahnen als Vorhabenträger trotz anhängiger Klagen – freilich auf eigenes Risiko – mit der Realisierung des jeweiligen Vorhabens beginnen können.

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14. März 2023^[11] wurde die VwGO erneut geändert, um Gerichtsverfahren gegen Infrastrukturprojekte zu beschleunigen. Gerichtsverfahren im Zusammenhang u. a. mit Eisenbahnvorhaben sollen danach vorrangig und beschleunigt durchgeführt werden (neuer § 87c VwGO). Mit dem neuen § 80c VwGO wurden die Anforderungen an Eilverfahren erhöht (§ 80c Abs. 1 VwGO).

Nach § 80c Abs. 2 VwGO kann das Gericht einen Mangel des angefochtenen Verwaltungsaktes (insbesondere einen solchen bei der Abwägung im Rahmen

der Planfeststellung oder der Plangenehmigung) außer Acht lassen, wenn offensichtlich ist, dass dieser in absehbarer Zeit behoben sein wird oder lediglich Verfahrens- oder Formvorschriften verletzt wurden. Des Weiteren hat das Gericht nach § 80c Abs. 4 VwGO im Rahmen einer Vollzugsfolgenabwägung die Bedeutung von (auch: Eisenbahn-)Vorhaben besonders zu berücksichtigen, wenn ein Bundesgesetz feststellt, dass diese im überragenden öffentlichen Interesse liegen.

Beschleunigte Umsetzung des transeuropäischen Verkehrsnetzes

Schließlich hat die Bundesregierung im Mai 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vorgelegt.^[12]

Der Bundestag hat dem Entwurf am 20. Oktober 2023 mit Änderungen zugestimmt.^[13] Die Zustimmung des Bundesrates erfolgte am 24. November 2023 mit diversen Maßgaben.^[14] Der Bundesrat hält dabei insbesondere „eine weitere Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich für dringend erforderlich“. Der Bundesrat bittet daher „die Bundesregierung, zeitnah einen Gesetzentwurf zur vollständigen Umsetzung der vorgeschlagenen Regelungen aus dem Abschlussbericht der Beschleunigungskommission Schiene (...) vorzulegen.“

Ferner hält es der Bundesrat „für erforderlich, dass der Ausbau des Schienennetzes an den Planungen des Deutschlandtaktes ausgerichtet ist.“ Zudem wird die Bundesregierung aufgefordert, die durch den Bundestag um 10 Vorhaben ergänzte Liste des potenziellen Bedarfs des Bedarfsplans Schiene „in Absprache mit den betroffenen Ländern zeitnah dahingehend zu untersuchen, dass eine Aufnahme in den „Vordringlichen Bedarf“ erfolgen kann“.

Ob und in welcher Form dieses Gesetz in Kraft treten wird, ist aktuell noch nicht absehbar.^[15]

Der aktuelle Entwurf sieht unter anderem eine Zustellung, Auslegung und Bekanntmachung der Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung durch Internetveröffentlichung seitens der Planfeststellungsbehörde vor. In § 23 AEG soll bestätigt werden, dass der Bahnbetriebszweck eines Grundstücks im überragenden öffentlichen Interesse liegt.

Korrespondierend damit ist in § 1 Abs. 3 BSWAG vorgesehen, dass der Bau oder die Änderung eines Bundesschienenweges, der fest disponiert ist oder für den der Bedarfsplan einen vordringlichen Bedarf feststellt, im überragenden öffentlichen Interesse liegt. Gleichzeitig wird der Katalog der Vorhaben des potenziellen Bedarfs um 10 Projekte erweitert.

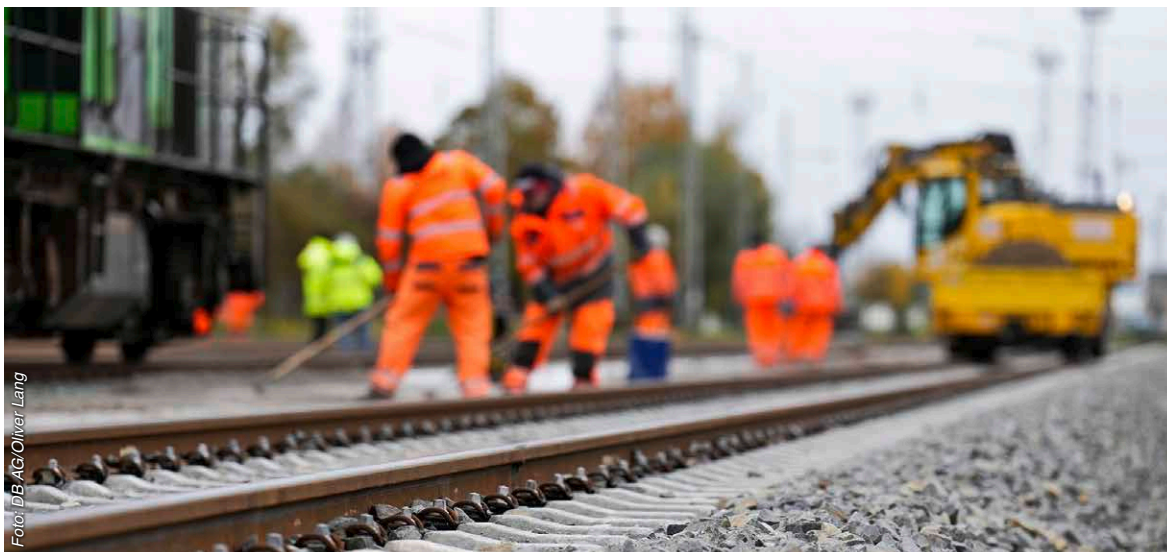


Foto: DB AG/Oliver Lang

Gleisarbeiten in Rostock: Eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz von Infrastrukturvorhaben ist wünschenswert, um Zulassungsprozesse zu beschleunigen

Fazit

In den letzten rund 30 Jahren wurde damit eine erfreuliche Vielzahl von Regelungen geschaffen, mit denen Zulassungsverfahren für den Bau oder die Änderung der Eisenbahninfrastruktur entweder obsolet gemacht oder zumindest beschleunigt werden konnten. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber an diesen Bestrebungen weiterhin festhält, um den dringend erforderlichen Neu- und Ausbau von Schienenwegen weiter zu beschleunigen. Dabei kommt sicherlich auch der Nutzung des Mediums Internet zur Verfahrensbeschleunigung eine erhebliche Bedeutung zu. Insbesondere ist es dringend erforderlich, dass alle im Paket der „Beschleunigungskommission Schiene“ enthaltenen Vorschläge vollumfänglich gesetzlich umgesetzt werden, damit tatsächlich ein nachhaltiger Beschleunigungseffekt in der Praxis erkennbar wird.

Bei alledem bleibt aber auch zu berücksichtigen, dass die Dauer von Zulassungsverfahren nicht allein verfahrenstechnische Gründe hat, sondern ihre Ursache auch in den zunehmenden und komplexer werdenden Vorschriften des materiellen Rechts liegt. Eine weitere Ursache für die Verlängerung von gesetzlichen Zulassungsverfahren dürfte zudem auch in der zunehmend mangelnden Akzeptanz von Großvorhaben und der damit einhergehenden Zunahme von Einwendungen zu sehen sein. Um diese Akzeptanz zu erhöhen, bedarf es nicht nur weiterer Anstrengungen des Gesetzgebers, sondern auch eines weiteren Wandels in der Gesellschaft, die Eisenbahn zunehmend als wirksamstes Mittel im Verkehrsbereich zur Erreichung der Klimaziele zu verstehen und zu unterstützen. ■

Quellen und Anmerkungen

- [1] <https://www.deutschlandtakt.de/>
- [2] BGBl. I S. 2174, zuletzt geändert durch Art. 464 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474
- [3] BGBl. I S. 2237
- [4] BGBl. I S. 433
- [5] Diese Definition wurde mit dem – weiter unten aufgeführten – Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020 nochmals zugunsten der Eisenbahn angepasst.
- [6] BGBl. I S. 640
- [7] Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 20/132 vom 20. Oktober 2023. Das Gesetz ist noch nicht in Kraft getreten.
- [8] BGBl. I S. 1041, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2023, BGBl. I S. 88.
- [9] BGBl. I S. 1795
- [10] BGBl. I S. 2694
- [11] BGBl. I Nr. 71 vom 20. März 2023
- [12] Bundestag-Drucksache 20/6879 vom 17. Mai 2023.
- [13] Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 20/132 vom 20. Oktober 2023
- [14] Bundesrat-Drucksache 547/1 vom 23. Oktober 2023
- [15] Stand bei Redaktionsschluss am 30. November 2023

Lesen Sie auch

Infrastrukturprojekte sollen endlich schneller umgesetzt werden

Deine Bahn 01/2022

Eisenbahnrecht in der Praxis: Naturschutzrecht

Deine Bahn 12/2021

Wissenswerte rechtliche Grundlagen für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen

Deine Bahn 01/2021

Änderungen des rechtlichen Rahmens für Schieneninfrastrukturprojekte

Deine Bahn 4/2020