

Bürokratieabbau-Paket Bahnbau

Entwurf, 12. März 2025

Der Normenkontrollrat (NKR) hat im Februar 2025 umfassende Vorschläge zum Bürokratieabbau veröffentlicht: „*Deutschland muss einfacher werden – 6 Schwerpunkte für eine Reformagenda der nächsten Bundesregierung*“. Der NKR empfiehlt dabei „*statt schwerfälliger Jahres-Bürokratieabbaugebote, ressort-spezifische Abbaupakete*“.

Für die Schieneninfrastruktur kann dies durch ein eigenes Bürokratieabbau-Paket umgesetzt werden. Es kann an bereits politisch verankerte, aber in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr erfolgte Maßnahmen zum Bürokratieabbau und zur Planungsbeschleunigung anknüpfen. Konkret und vor allem sind die noch offenen Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene (BKS) sowie Maßnahmen des zwischen Bund und Ländern vereinbarten Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung (D-Pakt) umzusetzen.

In den zwei vergangenen Legislaturperioden fand im Bereich Schiene schwerpunktmaßig Bürokratieabbau im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren statt. Diese Maßnahmen haben sich bewährt. So die „Planfeststellung aus einer Hand“ – d. h. die Vermeidung von Doppelprüfungen durch Übertragung des Anhörungsverfahrens auf das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) – und die Schaffung eines Kataloges von Modernisierungsmaßnahmen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) mit Wahlrecht Planrecht.

Dieser Katalog und auch weitere Maßnahmen wurden noch nicht umfassend genug gefasst bzw. umgesetzt. Es wurde eine Stichtagsregelung eingeführt, jedoch nur für das Thema Verkehrsprognose. Es wurde das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vereinfacht, eine 1:1-Umsetzung der betreffenden EU-Richtlinie damit jedoch noch nicht erreicht. Mit der Bundeskompensationsverordnung (BKompV) wurde im Begriff von Ausgleichsmaßnahmen ein Standard für Bundesvorhaben geschaffen, der jedoch nicht bundesweit angewendet werden kann. Mehrere Bundesländer machten zur BKompV inzwischen von ihrer im Naturschutzrecht bestehenden Abweichungsgesetzgebung Gebrauch.

Ein Bürokratieabbau-Paket Bahnbau sollte danach insbesondere Maßnahmen umfassen, die in der vergangenen Legislaturperiode politisch angelegt, aber nicht mehr umgesetzt wurden. Dabei sollten prioritätär davon solche Maßnahmen umgesetzt werden, mit denen Arbeits- und Prüfschritte in den Unternehmen und den Behörden entfallen würden.

Ein solcher auch die Planungs- und Genehmigungskapazitäten steigernder Bürokratieabbau gelingt, wenn entsprechend der vom NKR empfohlenen „Bündelung als zentrales Reformprinzip“ dabei folgende Grundprinzipien beachtet werden: konsequenter Verzicht auf Doppelungen zwischen den aufeinander aufbauenden Verfahrensstufen und systematische Verzahnung der Rechtsbereiche, Verzicht auf Arbeits- und Prüfschritte in den jeweiligen Verfahren durch Standardisierung sowie Reduktion von Einzel- und Umplanungen.

Zusätzlich sollte ebenfalls als Grundprinzip Bürokratieabbau dort gezielt erfolgen, wo Regelungen Innovationen im Bahnbau erschweren (bspw. technische Innovationen im Nachhaltigen Bauen oder organisatorische Innovationen durch neue Bauvertragsmodelle). Dieser Handlungsbedarf betrifft dabei vor allem das Vergaberecht bzw. die zuwendungsrechtliche Praxis im Bereich Schieneninfrastruktur.

Entsprechend dieser Grundsätze sollten insbesondere folgende 10 Maßnahmen durch ein Bürokratieabbau-Paket Bahnbau gebündelt umgesetzt werden.

(1) Stichtagsregelung zur Sach- und Rechtslage zur Vermeidung von Umplanungen

„Stichtage, mit denen die Sach- und Rechtslage sowie der Stand der Technik festgelegt werden, nach denen das weitere Verfahren insgesamt zu beurteilen ist, können zeitaufwendige Aktualisierungen verhindern.“

Ohne solche im D-Pakt geforderten Stichtage ist bei jeder Genehmigungsentscheidung die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung maßgeblich. Das bedeutet, dass Planungen bis zum Abschluss des Verfahrens an neue oder geänderte Regeln, insbesondere technisches Regelwerk, anzupassen sind. So verursachen Änderungen der Sach- oder Rechtslage regelmäßig verzögernde Umplanungen, die teilweise sogar eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich machen. Eine generelle Stichtagsregelung zur Sach- und Rechtslage – sei es in AEG und EIGV oder ggf. sektorübergreifend im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) – würde den Beurteilungszeitpunkt vorverlagern und so (zeit-)aufwendige Umplanungen vermeiden.

(2) 1:1-Umsetzung von EU-Recht und Ausweitung des Wahlrechts beim Planrecht

Bei den gesetzlichen Regelungen zu Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) handelt es sich allein um sog. Verfahrensrecht. D. h. auch bei Vorhaben, für die per Gesetz oder im Rahmen einer Vorprüfung des EBA festgelegt wurde, dass keine UVP-Pflicht besteht, sind im gleichen Umfang wie für ein UVP-pflichtiges Vorhaben die materiellen Regelungen zum Umwelt- und Naturschutz (bspw. die Regelungen zum Artenschutz im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)) zu beachten.

Daher haben sich sowohl BKS wie auch der D-Pakt für eine „*Erweiterung der Ausnahmen gemäß Anlage 1 UVPG*“ ausgesprochen. Für die Schiene wurde dabei im Rahmen der Beratungen zum Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich durch den Bundesrat ein Formulierungsvorschlag vorgelegt. Der Vorschlag würde für die Schiene weitgehend zu einer 1:1-Umsetzung des UVP-EU-Rechts führen – entsprechend dem „*Grundprinzip der 1:1 Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben*“. Deutschland sollte generell EU-Recht nur 1:1 umsetzen und nicht anreichern bzw. übererfüllen.

Beruhend auf einer weiteren Empfehlung der BKS hat der Bundesrat dabei auch einen Vorschlag zur Erweiterung des Kataloges mit Wahlrecht zum Planrecht unterbreitet. Diese Änderung des § 18 Abs. 1a AEG, die auch Mobilfunkausbau an Schienenstrecken beschleunigen würde, sollte, wie ursprünglich auch vorgeschlagen, gebündelt oder mindestens zeitlich parallel mit der im D-Pakt angelegten Änderung des UVPG umgesetzt werden.

Dabei sollte die ebenfalls bereits bestehende Regelung im § 18 Abs. 1 AEG zur Planrechtfreiheit des Wiederaufbaus nach Naturkatastrophen erweitert werden. Auch für die Beseitigung von Schäden, die durch Wetterextreme, Naturereignisse oder Fremdeinwirkung verursacht wurden, sollte die Möglichkeit einer planrechtsfreien Durchführung geschaffen werden.

(3) Doppelungsverzicht durch Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfungen

Vor den Genehmigungsverfahren ist bei raumbedeutsamen Vorhaben eine Raumverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Sie ähnelt vom Ablauf her zwar einem Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, hat jedoch keinen bindenden Charakter und stellt lediglich eine Art gutachterliche Äußerung der zuständigen Landesbehörde dar.

Die Raumverträglichkeitsprüfung (vormals Raumordnungsverfahren) vor dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren führt zu langwierigen Doppelprüfungen. Der Verzicht auf

Raumverträglichkeitsprüfungen hätte eine Reduzierung der Planungs- und Genehmigungszeiten bei raumordnungspflichtigen Vorhaben um ein bis zwei Jahre zur Folge. Bereits 2011 wurde für den Bereich der Übertragungsnetze der Ersatz dieser Verfahren durch eine sogenannte Bundesfachplanung geregelt. 2018 wurde dann für den Großteil der Vorhaben auch der Verzicht auf die Bundesfachplanung ermöglicht.

Nach diesem Vorbild empfiehlt die BKS auch für den Aus- und Neubau der Schiene auf dieses Verfahren zu verzichten, wenn zuvor eine mehrere Trassenvarianten umfassende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt ist. Auch der NKR plädiert für den Verzicht auf diese Verfahren „*um Doppelprüfungen und Mehrfachzuständigkeiten abzubauen.*“

Der Verzicht bezieht sich dabei auf das gutachterliche Verfahren. Die raumordnungsrechtlichen Belange selbst würden wie bisher durch das EBA im Planfeststellungsverfahren geprüft. Auch der Umfang an Öffentlichkeitsbeteiligung bliebe hoch. Bspw. würde sich für entsprechende Bedarfsplanvorhaben die Zahl von Beteiligungsschritten von vier auf drei reduzieren – jeweils einmal durch BMDV, DB und EBA.

(4) Verzicht auf Einzelplanungen durch Bündelung von Kompensationsmaßnahmen

Die sog. Eingriffsregelung des BNatSchG verpflichtet Vorhabenträger aller Sektoren bei erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft zu Kompensationsmaßnahmen im jeweiligen Naturraum. Zur Praxis der Eingriffsregelung wurde 2023 wurde durch die Ampel-Koalition moniert, dass diese „*oftmals in kleinteiligen und unzusammenhängenden Flächen mit wenig Wert für den Erhalt der Biodiversität*“ umgesetzt wird.

Wurde deren Anwendung für planrechtspflichtige Schienenvorhaben bereits durch die BKompV bereits stärker standardisiert, könnte entsprechend des Befundes der Ampel-Koalition eine weitere Vereinfachung durch Änderung des BNatSchG zwecks Schaffung eines Kompensationsgeldes erfolgen. Die Realkompensation würde dabei unter der Verwendung von Kompensationsgeldern mehrerer Vorhabenträger von einem fachlich versierten Dritten (z. B. Flächenagenturen und die BImA) gebündelt geplant und erbracht.

Durch die Bündelung und Schaffung großflächiger Naturschutzmaßnahmen würde eine dreifache Dividende entstehen. Es kann effektiver zum notwendigen Erhalt der Biodiversität beigetragen werden, die Zahl notwendiger Genehmigungsschritte und damit auch der Anteil von Planungsschritten und -kosten reduziert sich in Folge der Bündelung.

(5) Vereinfachung von Planungen durch Standardisierung als Grundprinzip

Wie bereits mit der BKompV praktiziert, sind Standardisierungen prinzipiell sehr zum Bürokratieabbau geeignet. Ein großer Mangel an solcher Standardisierung besteht vor allem im Bereich der Umweltprüfungen. Durch entsprechende Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften werden in den Genehmigungsverfahren jeweils zeitintensive Abstimmungen zur Anwendung des materiellen Umweltrechts „*vor die Klammer gezogen*“. D. h. sie erfolgen gebündelt projektübergreifend und werden dann in Standards fixiert.

Bereits 2018 hatte das Bundesverfassungsgericht gemahnt, der Gesetzgeber müsse für den Naturschutz mehr Klarheit und verbindliche Vorgaben schaffen. Hiernach darf der Gesetzgeber Verwaltungen und Gerichten nicht ohne weitere Maßgaben Entscheidungen in ein fachwissenschaftliches „*Erkenntnisvakuum*“ übertragen.

Diese Entbürokratisierungsmaßnahme ist bezogen auf den Artenschutz für die Schiene nicht nur ebenfalls gleichermaßen von BKS und D-Pakt empfohlen, sondern mit zwei Entwürfen zu

entsprechenden Verwaltungsvorschriften bereits in der Umsetzung. Beide Vorschriften sollten zeitnah und nur wenig modifiziert durch den Bundesrat (jene zum Vogelschutz) bzw. durch das Kabinett (jene zu Eidechsen) beschlossen werden.

Bei beiden Vorschriften, wie auch grundsätzlich bei Standards im Artenschutz für weitere Arten (bspw. für Fledermäuse) ist dabei jedoch auf zweierlei zu achten:

- Es sollten nur solche technischen Lösungen und Verfahren als Standard geregelt werden, die unmittelbar verfügbar sind. Verordnungen und Verwaltungsvorschriften können schließlich einfach auf Basis des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts aktualisiert werden und die technische Entwicklung durch Fördermittelvorhaben gezielt beschleunigt werden (bspw. im Bereich Stromschlag bei Vögeln).
- Da nicht alle geschützten Arten in allen Naturräumen vorkommen, sollte entweder die jeweilige Vorschrift auch nicht bundesweit zu beachten sein oder die Möglichkeit der Erbringung eines sog. Absenznachweises geregelt werden (bspw. bei der vorgesehenen Vorschrift für Zaun- und Mauereidechsen).

Damit nicht durch Bundesländer abweichende Standards im Bereich der Umweltprüfungen beschlossen werden, sollte ferner für Bundesvorhaben eine Änderung der in Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung geregelten sog. Abweichungsgesetzgebung geprüft werden. Auch der NKR empfiehlt zum Bürokratieabbau Verfassungsänderungen, u. a. die „*Normierung einer Infrastrukturkompetenz beim Bund*“. Die Beschleunigungswirkung der BKompV könnte ferner durch Einführung von sog. Schwellenwerten erhöht werden. Diese sollten präzisieren, ab wann gem. BNatSchG ein „*erheblicher*“ und zu kompensierender Eingriff vorliegt.

Grundsätzlicher Handlungsbedarf zugunsten einer Standardisierung von Umweltprüfungen besteht hinsichtlich des Berücksichtigungsgebots des Bundes-Klimaschutzgesetzes (§ 13).

(6) Standardisierung der eisenbahnkreuzungsrechtlichen Verfahren

Zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren hatte die BKS auch Änderungen am Eisenbahnkreuzungsrecht vorgeschlagen. Prioritär und durch Ergänzung von § 3 Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) sind vor allem die kreuzungsrechtlichen Verfahren zur Beseitigung von Bahnübergängen (BÜ) zu vereinfachen. Dies sollte durch Einführung eines verkehrlichen Schwellenwertes als Soll-Vorgabe und einer Mitwirkungspflicht durch den jeweiligen Straßenbaulastträger erfolgen.

Bei einer Streckenbelastung von über 100 Zügen pro Tag sollte durch das Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) für alle BÜ eine Ersatzlösung geplant werden. Der Straßenbaulastträger sollte dabei mitwirken, um zusammen mit dem EIU binnen zwölf Monaten eine Lösung zu erarbeiten. Die Umsetzung erfolgt dann innerhalb von 15 Jahren nach Mittelverfügbarkeit, insbesondere in Bündelung mit anderen Vorhaben (bspw. Generalsanierungen und Bedarfsplan).

(7) Vereinfachtes und innovationsförderndes Vergaberecht

Zu den im D-Pakt angelegten Maßnahmen zählen auch „*Vereinfachungen und Verkürzungen im Bereich von Vergaberecht*“. Entsprechende Maßnahmen sah das sog. Vergabetransformationspaket des BMWK vor. Wegen des vorzeitigen Endes der Legislatur konnte jedoch der dabei auch vom Bundesrat positiv bewertete Kabinettsbeschluss der Bundesregierung nicht mehr durch den Bundestag beraten werden. Die neue Bundesregierung sollte daher auch diese noch offene Maßnahme der letzten Legislatur noch umsetzen.

Um die Verfahren im Bereich Bahnbau zu beschleunigen, ist schließlich auch die weitgehende Minimierung von Schnittstellen in der Projektabwicklung notwendig. Das Vergaberecht sollte hierzu eine stärkere Flexibilität ermöglichen. Daher ist im Regierungsentwurf eine Regelung zu begrüßen, dass öffentliche Auftraggeber auch aus zeitlichen Gründen eine Loszusammenfassung rechtfertigen können. Darüber hinaus wäre es zu begrüßen, wenn diese so flexibilisierte Losaufteilungspflicht des § 97 Abs. 4 S. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als Soll-Vorgabe gefasst würde.

Durch das im Vergaberecht bestehende Gebot der Produktneutralität gelangen Innovationen meist nur über Nebenangebote in den Wettbewerb. Hier scheitern sie oft am Nachweis der Gleichwertigkeit/Wirtschaftlichkeit. Um gerade dabei auch Innovationen im Bereich Nachhaltiges Bauen zu fördern, sollte im Vergaberecht eine direkte Leistungsbeschreibung von Innovationen durch den Auftraggeber ermöglicht werden.

Entsprechend einer Empfehlung der BKS wurde in der letzten Legislatur im Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich für zahlreiche Schienenvorhaben ein überragendes Öffentliches Interesse geregelt. Durch Ergänzung von § 169 Abs. 2 S. 3 GWB sollte diese Regelung auch für die entsprechenden Vergabeverfahren erweitert werden. Damit würden auch Planungs- und Vergaberecht im Bereich Schiene enger verzahnt.

(8) Vereinfachung der Inbetriebnahme von Infrastruktur und Fahrzeugen

Neben einer Zulassung durch Planfeststellung oder durch die schnellere Plangenehmigung bedarf es für Infrastrukturvorhaben auch einer Genehmigung zur Inbetriebnahme (IBN). Diese Genehmigung bedürfen dabei teilweise auch Vorhaben, die planrechtsfrei sind (bspw. die Modernisierung und Europäisierung der Leit- und Sicherungstechnik (LST)). Für diese Inbetriebnahmegenehmigung, wie auch für die Zulassung von Schienenfahrzeugen (bspw. Baumaschinen), ist jeweils die Eisenbahn-Inbetriebnahmegenehmigungsverordnung (EIGV) maßgeblich. Ferner sind Regelwerke und Verwaltungsvorschriften des EBA zu beachten (bspw. VV IBG Infrastruktur, VV BAU, VV BAU-STE). Für die EIGV und weitere Vorgaben ist der Befund der BKS, dass diese „zu komplex und teilweise schwer verständlich“ sind.

Daher sollten die EIGV und die Regelwerke auch über die notwendige Einführung einer Stichtagsregel (s. o.) hinaus optimiert werden. Zudem sollten insbesondere die Genehmigungstatbestände für alle Teilsysteme reduziert werden, um Beschleunigungseffekte im nationalen Bauaufsichtsverfahren nach EIGV zu erzielen. Ferner sollte aus gleichem Grunde die Nachweisführung bei nicht-genehmigungspflichtigen Maßnahmen für alle Teilsysteme der Eisenbahninfrastruktur vereinfacht werden.

Damit es nicht zu Verzögerungen bei der IBN von erneuerter und an den europäischen Standard anzupassender LST kommt, sollten bspw. in der EIGV die Verfahren für sicherungs- und elektrotechnische Systeme verschlankt werden.

Ebenso sollten die Verfahren zur Fahrzeugzulassung nach EIGV angepasst werden. Insbesondere bei Umbauten von Bestandsfahrzeugen (z. B. Baumaschinen) sollte es die Möglichkeit geben, zur Erprobung und Betriebsbewährung kommerziellen Betrieb durchzuführen.

(9) Verzicht auf Doppelungen von Planungs- und Zuwendungsrecht

Der Befund deutlich zu komplexer Verfahren trifft nicht nur auf das Planungs- und Zulassungsrecht zu, sondern auch auf die haushaltrechtliche Praxis in der Schieneninfrastruktur.

Die Finanzierungsverfahren im Bereich Schiene sind außerhalb der seit 2009 bestehenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) durch ein hohes Maß an Komplexität und umfangreiche Detailregelungen geprägt. Dies hatte die BKS moniert und aufgezeigt, dass „*derzeit 189 verschiedene Finanzierungskennzeichen zur Nachweisführung*“ bestehen.

Diese Problematik betrifft dabei gerade jene Aus- und Neubauvorhaben des Bedarfsplans Schiene und des GVFG, die bereits im Rahmen der Planfeststellung und der anschließenden Zulassung nach EIGV einer umfassenden Prüfung durch das EBA unterliegen. Es bestehen hier im erheblichen Umfang Doppelt- bis Dreifachprüfungen – Planfeststellung, Inbetriebnahme und die sog. Antrags- und Verwendungsprüfung (AVP) des EBA¹.

Daher sollte in der zuwendungsrechtlichen Praxis des EBA ein Paradigmenwechsel zugunsten des Grundsatzes „Aufgrund des Projekt-/Vorhabenziels notwendig“ erfolgen. D. h. die Bewilligung der Finanzierung des Vorhabens erfolgt genauso, wie es zuvor durch das EBA planungsrechtlich zugelassen wurde. Auch der zuwendungsrechtliche Nachweis nach Realisierung des Vorhabens sollte weitergehend standardisiert werden. Damit würden Zuwendungs-, Planungs- und Inbetriebnahme-Zulassungsrecht eng miteinander verzahnt. Das Ausmaß an Doppelungen zwischen diesen drei Verfahren würde sich erheblich reduzieren.

Da für die zuwendungsrechtliche Praxis im Bedarfsplan seit 2018 die sog. Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) besteht, sollte hierzu insbesondere die AVP entfallen. Mit gleicher Zielsetzung der Entbürokratisierung der Finanzierungsverfahren sollte für die Vorhaben des GVFG eine Task Force von Bund, Ländern und DB eingerichtet werden.

(10) Zulassung des Partnerschaftsmodells Schiene zur Vermeidung von Umplanungen

Würde ein solcher Paradigmenwechsel zur Vereinfachung der zuwendungsrechtlichen Praxis auch das partnerschaftliche Bauen erleichtern, sollte zusätzlich das von der BKS empfohlene und bereits für das Werk Cottbus erfolgreich angewendete Partnerschaftsmodell Schiene für generell zuwendungsfähig erklärt werden. Mit der Zielsetzung insbesondere komplexe Bauvorhaben (bspw. Bedarfsplan oder GVFG) zu beschleunigen und dabei auch kostenträchtige Umplanungen zu reduzieren, wurde dieses Modell gemeinsam mit der Bauwirtschaft entwickelt.

Bei der Pilotierung in Cottbus haben sich diese Zielsetzungen bestätigt und es hat sich zudem gezeigt, dass der durch das Modell mögliche frühere Einbezug des Wissens der Bauwirtschaft in die Planung auch Innovationen im Bereich des Nachhaltigen Bauens erleichtert. Da das Modell modular aufgebaut ist, kann es sinnvoll außerdem auch bei einfacheren, aber von der Zeitplanung anspruchsvollen Bauvorhaben (bspw. Generalsanierungen) angewendet werden.

Da die Vergabe eines Auftrags im Partnerschaftsmodell Schiene bereits unter dem geltenden Vergaberecht erfolgen kann (wird u. a. durch ein Rechtsgutachten des heutigen BMWSB belegt), würden mit dieser Zulassung auch Vergaberecht und Zuwendungsrecht widerspruchsfrei angewendet. Auch hinsichtlich dieser Thematik würden dann die in den Projekten zu berücksichtigenden unterschiedlichen Rechtsbereiche enger miteinander verzahnt.

¹ Fasst 1.000-seitiger Leitfaden zur AVP veröffentlicht auf https://www.eba.bund.de/download/AVP_2018.pdf