

SCHNELLER PLANEN, SCHNELLER BAUEN: WIE DEUTSCHLAND PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN IM VERKEHRSWEGEBAU BESCHLEUNIGEN KANN

Positionspapier der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Eine starke Infrastruktur ist das Rückgrat unserer arbeitsteiligen Volkswirtschaft und die Grundlage für Beschäftigung und Wohlstand in Deutschland.

Viel zu lang haben wir aber aus der Substanz gelebt und zu wenig in den Erhalt und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur investiert. Trotz steigender Bereitstellung von Mitteln aus dem Haushalt für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur hat die Qualität der Infrastruktur nicht signifikant zugenommen. Oft konnten Mittel nicht abfließen, weil es zu wenige baureife Projekte gab in Folge zu langer und zu bürokratischer Planungs- und Genehmigungsverfahren. Diese Entwicklung macht sich immer häufiger durch gesperrte Autobahnbrücken, mehr Langsamfahrstellen auf den Schienenwegen und marode Schleusen und Wehre an den Wasserstraßen bemerkbar. Gleichzeitig ist das Planungs- und Baurecht komplexer geworden, beispielsweise müssen mehr Vorschriften, Auflagen und Belange berücksichtigt werden.

Wollen wir aber auch weiterhin eine starke Volkswirtschaft haben und die Herausforderungen der Zukunft erfolgreich meistern, müssen wir schneller werden. Wir müssen schneller planen und schneller bauen. Wir wollen, dass den Bürgerinnen und Bürgern die bestmögliche Infrastruktur angeboten wird. Dazu gehören moderne Schienentrassen für schnelle und komfortable Züge, ein leistungsfähiges Straßennetz sowie ein gut ausgebautes Radwegenetz. Wir wollen, dass den unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnissen in der Gesellschaft das bestmögliche Angebot gegenübersteht. Zugleich ist eine gute Verkehrsinfrastruktur die Voraussetzung für funktionierende Wertschöpfungs- und Logistikketten und eine starke und wachsende Volkswirtschaft und somit für die erfolgreiche Exportnation Deutschland essenziell.

Um all diesen Anforderungen gerecht zu werden und zeitgleich die Infrastrukturmaßnahmen zügig umsetzen zu können, müssen die Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden. Denn der notwendige Erhalt und der fristgerechte Ausbau der Verkehrsinfrastruktur hängt heute nicht mehr nur von der Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel ab, sondern auch immer mehr von ausreichenden Planungskapazitäten und einem zeitgemäßen Planungsrecht. Dies konnte auch im Koalitionsvertrag prominent verankert werden.

Die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag sieht insbesondere in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

Maßnahmen des LNG-Beschleunigungsgesetzes als Blaupause nutzen

Das Modell „LNG“ müssen wir als Blaupause für entscheidende Infrastrukturprojekte dieses Landes nutzen: Wir benötigen den Planungsturbo nicht nur für den Ausbau Erneuerbarer Energien, effizienter Speicher, Stromtrassen durch die Republik, sondern auch für eine Wasserstoff-Produktion im industriellen Maßstab, für ein modernes Schienensystem, für leistungsfähige Straßen und auch für Glasfasernetze, für eine flächendeckende Ladeinfrastruktur für E-Autos und für dringend benötigten Wohnungsbau.

Legalplanung ermöglichen, Staatsziel Infrastruktur

Gute zukunftsfähige Infrastruktur wollen wir ausdrücklich als Staatsziel im Grundgesetz verankern. Laut Koalitionsvertrag sollen für bedeutsame Infrastrukturvorhaben eine Zulassung durch den Deutschen Bundestag ermöglicht und die gerichtliche Überprüfbarkeit durch das Bundesverwaltungsgericht sichergestellt werden. Für die Umsetzung bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes. Hierdurch können besonders bedeutende Infrastrukturmaßnahmen, in der Zuständigkeit des Bundes, durch den Bundestag selbst zugelassen werden. Auf dieser Grundlage soll einfachgesetzlich die Zulassungsentscheidung des Bundestages als Infrastrukturbeschluss ausgestaltet werden. Es soll ein Rechtsweg gegen diesen Beschluss zum Bundesverwaltungsgericht geschaffen- und dadurch das laufende Vertragsverletzungsverfahren beendet werden.

Digitalisierung vorantreiben

Die Digitalisierung eröffnet uns viele Möglichkeiten, Genehmigungsverfahren besser zu gestalten. Dieses Potenzial müssen wir nutzen. Die Einsichtnahme in Pläne und Stellungnahmen kann problemlos auf digitalem Weg erfolgen, genauso wie Elemente der Bürgerbeteiligung: Eine digitale und anschaulichere Visualisierung von Projekten kann zu mehr Transparenz und damit auch zu mehr Verständnis und Unterstützung bei Bürgerinnen und Bürgern beitragen. Ebenso müssen wir die Grundlagen dafür legen, dass alle am Genehmigungsverfahren Beteiligten auf einen digitalen Arbeitsraum und die darin bereitgestellten Planungs- und Genehmigungsunterlagen zugreifen können. So können auch Termin- und Fristenpläne überprüft werden. Insbesondere zwischen Bund und Ländern sind die IT-Schnittstellen schnellstmöglich zu harmonisieren. Im Rahmen der Methode Building Information Modeling (BIM) können dadurch die Planungs- und Genehmigungsunterlagen ohne Informationsbrüche bis hin zum Bau und Betrieb weiter genutzt werden. Dank BIM können Bauwerke digital geplant, gebaut und bewirtschaftet werden. Dies ermöglicht es, dass alle Involvierten gemeinsam und zeitgleich auf der Grundlage kongruenter, digitaler Modelle arbeiten

können, was die Zusammenarbeit und den Prozess insgesamt enorm vereinfacht. BIM wird auf allen Ebenen schrittweise eingeführt und ab 2025 als Standard angewendet, was die Planungsarbeiten deutlich vereinfacht. Grundvoraussetzung für eine stärkere Nutzung der BIM ist aber eine gute Methodenkompetenz in den Behörden. Um dieses Wissen zu vermitteln, sind entsprechende Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich.

Bis Ende 2022 wird ein Portal zur Digitalisierung von Antrags- und Beteiligungsverfahren für Schienen-, Straßen- und Wasserstraßenprojekte sowie für Offshore-Windkraftanlagen aktiviert werden. Über dieses Portal können dann alle Einwendungen bei Schienen-, Straßen- und Wasserstraßenprojekten sowie Offshore-Windkraftanlagen komplett elektronisch erfasst werden. Unser mittel- und langfristiges Ziel muss es sein, das gesamte Genehmigungsverfahren zu digitalisieren und transparente, digitale Bürgerbeteiligungsverfahren voranzutreiben.

Stichtagsregelung einführen

Während der oft lang andauernden Planungen ändern sich mitunter rechtliche Rahmenbedingungen und der Stand der Wissenschaft und Technik. Da als maßgeblicher Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit eines Vorhabens der Erlass des Planfeststellungsbeschlusses gilt, müssen Unterlagen im laufenden Verfahren oft angepasst werden. Fehlende Stichtagsregelungen sorgen damit heute dafür, dass sich Planung und Bau von Infrastrukturprojekten erheblich verzögern. Wir wollen daher dafür sorgen, dass veränderte Rahmenbedingungen, die sich erst nach Einreichen der Planungsunterlagen ergeben und somit im Planungsverfahren nicht berücksichtigt werden konnten, zukünftig kein Einwendungsgrund mehr sein dürfen. Klare Stichtagsregelungen können der mehrfachen Durchführung von umweltrechtlichen Untersuchungen und anschließenden Änderungen der Planunterlagen vorbeugen und sorgen damit für eine bessere Rechts- und Planungssicherheit. Ebenso sollten verwaltungsinterne Fristen und Genehmigungsfiktionen bei Beteiligung weiterer Behörden ausgeweitet werden und bei besonders prioritären Vorhaben soll der Bund künftig nach dem Vorbild des Bundesimmissionsschutzgesetzes kurze Fristen zum Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vorsehen.

Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sicherstellen

Wir wollen eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung kann zu einer höheren Akzeptanz, weniger Klagen und damit auch zu schnelleren Verfahren führen. Zudem können die Vorhabenträger auch inhaltlich von Erkenntnissen aus der Beteiligung profitieren. Aber Beteiligungsrechte gehen auch immer einher mit Verantwortung und Pflichten. Beteiligungsverfahren dürfen nicht dazu missbraucht werden, um Projekte bewusst zu blockieren.

Aus diesem Grund muss die Bürgerbeteiligung gerade bei Großprojekten noch vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren ansetzen. Der Vorhabenträger muss darum jeder und jedem schon frühzeitig die Möglichkeit bieten, sich einzubringen. Wenn der Nutzen und der Sinn eines Vorhabens sowie seine Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig öffentlich diskutiert werden können, können die Einwände und Anmerkungen auch schon frühzeitig in die Planung einbezogen werden. Durch die Einbindung von Mediatoren können zudem die Kommunikation zwischen Vorhabenträgern und Betroffenen verbessert werden. Um Beteiligungsprozesse zu professionalisieren und Synergien besser zu nutzen, fordern wir die Schaffung eines bundesweiten Kompetenzzentrums für Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Mitwirkungspflicht von Umweltverbänden

Ein weiterer Hebel ist eine verbindliche Mitwirkungspflicht für Umweltverbände und die betroffene Öffentlichkeit. Gleichzeitig muss sich diese aber auf umweltrechtliche Belange beschränken. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, muss eine solche Mitwirkungspflicht genauso im europäischen Recht festgeschrieben werden. Die Pflicht für eine verantwortungsvolle Mitwirkung an Infrastrukturprojekten gilt nicht nur für Anwohner und die Träger öffentlicher Belange, sondern auch für Verbände. Eine frühzeitige Beteiligung von betroffenen Umweltverbänden würde in Verbindung mit einem Einwendungsausschluss bei Nichterfüllung dieser Pflicht eine schnellere Identifizierung strittiger Punkte möglich machen und späteren Klagen vorbeugen. Nach diesem Prozess mit breiter Bürgerbeteiligung kann dann das genehmigungsrechtliche Verfahren erfolgen. An diesem Verfahren werden dann nur noch diejenigen beteiligt, deren Rechte durch ein Vorhaben betroffen sind. Dies erlaubt eine Straffung des eigentlichen Genehmigungsverfahrens.

Artenschutzlisten aktualisieren

In einem so dicht besiedelten Land wie Deutschland müssen wir die Flora und Fauna schützen. Gleichzeitig darf der Naturschutz aber nicht Mittel zum Zweck einer generellen Verhinderungspraxis von Baumaßnahmen werden. Wir erkennen die naturschutzrechtlichen Vorgaben der EU an. Aber auch europäisches Recht muss von Zeit zu Zeit überprüft werden, ob es noch den aktuellen Gegebenheiten entspricht. Deutschland sollte daher auf eine Bestandsaufnahme des EU-Naturschutzrechtes und auf eine regelmäßige Novellierung nach aktuellen wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen hinwirken. Dies beinhaltet eine Aktualisierung der fast 26 Jahre alten Listen der zu schützenden Arten im Anhang der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie). Zudem soll der Schutz der Art in den Vordergrund rücken und nicht das Individuum. Auch sollte die Schutzbedürftigkeit der aufgeführten Arten differenzierter aufgeschlüsselt sowie nicht weiter Arten aufgeführt werden, deren Bestand nicht mehr gefährdet ist.

Wasserrahmenrichtlinie vereinfachen

Daneben wollen wir die EU-Wasserrahmenrichtlinie auf den Prüfstand stellen. Durch die immens gestiegene Komplexität bindet die Richtlinie immer mehr Personalkapazitäten in der öffentlichen Verwaltung und ist ein wesentlicher Grund für jahrelange Planungsverfahren im Bereich der Wasserstraßen. Die Rechtsprechung zur EU-Wasserrahmenrichtlinie zum Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot birgt hohe Rechtsunsicherheiten, da nicht klar ist, wie die Begriffe verstanden werden und welche Nutzung eines Gewässers unter den Verbotstatbestand fällt. Auch sind die Ausnahmemöglichkeiten unklar bzw. äußerst begrenzt. Die Darlegung, dass für ein Vorhaben der Ausnahmetatbestand Anwendung findet wegen des hohen öffentlichen Interesses, obliegt dem Vorhabenträger und dürfte oftmals schwierig sein. Bereits bei der Zielfestlegung müssen ökologische, ökonomische und soziale Interessen umfassend abgebildet sein. Schließlich sind einheitliche klare Begrifflichkeiten sowie Messmethoden und -verfahren dringend notwendig. Unter Anwendung des Rechtsstaatsprinzips sind für die Rechtsanwender klare Strukturen und Vorgaben erforderlich. Dies betrifft wie oben dargestellt insbesondere die Zielfestlegungen, die Ausnahmemöglichkeiten und die Standards zur Erreichung des „guten ökologischen Zustands der Gewässer“. Wir wollen uns daher auf europäischer Ebene für eine Reduzierung der Komplexität sowie für Vereinfachungen bei der Vollzugspraxis einsetzen.

Rechtsverbindliche Standards schaffen und bestehende Regelungen anwenden

Genehmigungsverfahren lassen sich durch rechtsverbindliche Standards beschleunigen. Immer wieder auftretende unklare Begrifflichkeiten sollten standardisiert werden und so zahlreiche Gutachten ersparen, somit das Genehmigungsverfahren beschleunigen und den Projektträgern Rechtssicherheit gewähren. Derartige Standards sind unter Beteiligung aller Stakeholder zu identifizieren und zu erstellen. Ein besonderer Fokus ist dabei auf rechtliche Fragen bezüglich Habitat-, Arten-, anlagenbezogener Gewässer- sowie Lärmschutz zu legen. Wir wollen mit Standardisierungen im Bereich der gebiets- und artenschutzrechtlichen Prüfung bei allen Infrastrukturprojekten für eine weitere Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sorgen.

Verwaltungsgerichtliche Verfahren beschleunigen

Neben den eigentlichen Verwaltungsverfahren müssen auch die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten schneller rechtssicher abgeschlossen werden. Das Bundesministerium der Justiz hat mit dem Referentenentwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung von

verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich wichtige Verbesserungen vorgeschlagen, um die Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren für diese Vorhaben weiter zu reduzieren, ohne hierbei das Grundrecht auf rechtliches Gehör und andere Rechtsschutzgrundsätze zu beeinträchtigen. Diese Vorschläge sollten zügig umgesetzt werden.

