

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5287

An Herrn Claus Christian Clausen, Vorsitzender
des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Telefon Prof. Dr. Urs Kramer
0851 509-2390
0851 509-2391 (Sekretariat)
Telefax 0851 509-2392
e-mail urs.kramer
@uni-passau.de

Datum 12.09.2025

**Sachverständige Stellungnahme zum Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN im Schleswig-Holsteinischen Landtag zum Thema „Schieneninfra-
struktur zügig und bürokratiearm modernisieren“ – Drucksache 20/3215**

Zunächst bedanke ich mich für die Gelegenheit, zu diesem sehr interessanten Antrag Stellung zu nehmen. Ich möchte mich an dieser Stelle im Rahmen der Sachverständigenanhörung zunächst relativ kurz fassen und, statt ins Detail zu gehen, zu dem Antrag lediglich überblicksartig Stellung nehmen, da die aufgeworfenen Fragestellungen sehr vielschichtig sind und zum Teil auch noch einer vertieften juristischen Prüfung bedürfen. Hierauf sollte bei der weiteren Behandlung des Antrages (etwa nach seinem Beschluss im Landtag) zurückgegriffen werden.

Inhaltlich ist Zielrichtung des Antrages völlig berechtigt. Die Schieneninfrastruktur muss zur Stärkung der Eisenbahn für die Eindämmung des Klimawandels dringend schneller als bisher ausgebaut werden. Dazu bedarf es neben einer auskömmlichen und verstetigten Finanzierung auch einer Anpassung des geltenden deutschen Eisenbahnrechts im Rahmen des Möglichen.

Ein „technisches“ Problem, mit dem sich der vorliegende Antrag vorab auseinandersetzen muss, ist die weitgehend fehlende Zuständigkeit des Landes zur Rechtssetzung im Kontext der so genannten „Eisenbahnen des Bundes (für die mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehenden Eisenbahnen ist dieser nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG ausschließlich gesetzgebungsbefugt) und auch des übrigen Eisenbahnrechts (dazu Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG mit einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes). Daher kann sich der Landtag von Schleswig-Holstein nur an den Bund wenden. Sinnvoll wäre dabei allerdings aus Sicht des Unterzeichners statt bloßer Bitten und „Appelle“ an die „Bundesebene“ (wer ist das?) eine vom Landtag initiierte und dann von der Landesregierung über den Bundesrat in das Bundesgesetzgebungsverfahren eingebrachte (s. Art. 76 Abs. 1 Fall 3 GG) Gesetzgebungsinitiative, zumal dieses Gremium

allen Gesetzen mit „Eisenbahnbezug“ explizit mit absoluter Mehrheit zustimmen muss (s. Art. 87e Abs. 5 i. V. mit Art. 78 Fall 1 GG), so dass eine starke Einflussnahme durch die Länder auf die Bundesgesetzgebung in diesem Bereich sehr gut möglich ist.

Zu den im Antrag aufgeführten sieben Punkten mit Reformbedarf aus Sicht der Antragsteller ist sodann aus eisenbahnrechtlicher Sicht Folgendes inhaltlich anzumerken:

Zu I. (Erweiterung der Liste der von der Planfeststellung befreiten Vorhaben):

Der Ausweitung der entsprechenden Tatbestände in § 18 Abs. 1a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) sind juristisch durch das Europäische Recht insofern Grenzen gesetzt, als die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für „umweltrelevante“ Vorhaben zwingend ein (Genehmigungs-)Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung wie etwa die Planfeststellung vorsieht. Darum steht § 18 Abs. 1a AEG auch heute schon unter einem entsprechenden Vorbehalt („sofern keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht“). Die UVP-Pflichtigkeit dürfte zumindest bei einigen der zur Erweiterung vorgesehenen Tatbestände in aller Regel gegeben sein, so dass eine solche Vorschrift dann weitgehend leerlaufen würde.

Hinzu kommt, dass die „Nicht-Planfeststellung“ den Nachteil hat, dass sie dann auch nicht die Wirkung eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung entfaltet und insbesondere nicht wie diese Genehmigungswirkung entfaltet und nach der Bestandskraft Ansprüche Dritter auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausschließt (so § 75 Abs. 1 und 2 Verwaltungsverfahrensgesetz zu den Rechtswirkungen der Planfeststellung). Der Vorhabenträger hat also beim Beginn der Maßnahme – bildlich gesprochen – nichts in der Hand, was ihm die Sicherheit gibt, bei der Realisierung des Vorhabens nicht noch behördlich oder gerichtlich gestoppt zu werden und damit Geld „in den Sand gesetzt“ zu haben. Er baut vielmehr vollkommen auf eigenes Risiko. Das ist übrigens dem Vernehmen nach einer der Gründe, warum von der Möglichkeit des § 18 Abs. 1a AEG in der Praxis bei größeren und kritischeren Vorhaben wie der „Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung einschließlich dafür notwendiger räumlich begrenzter baulicher Anpassungen, insbesondere von Tunneln mit geringer Länge oder von Kreuzungsbauwerken“ (S. 1 Nr. 1; daher ist die im Antrag erwähnte „Elektrifizierung von Bahnstrecken bis zu 80 Kilometern“ bereits heute entsprechend geregelt) kaum oder gar nicht Gebrauch gemacht, sondern doch ein (zeitaufwändiges, aber eben „sichereres“) Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird. Diesen Weg sieht § 18 Abs. 1a S. 3 AEG im Übrigen daher explizit vor.

Zum Teil wird dieses Problem bei den im Antrag genannten neuen Tatbeständen aufgegriffen, wenn dort nur Fälle „auf Bahngelände“ oder „auf Bahngrund“ (wobei unklar ist, was damit auch in Abgrenzung voneinander gemeint sein soll) erfasst werden. Denn dort drohen in aller Regel

keine oder weniger Konflikte mit anderen materiell Berechtigten. Ob dann aber noch viele Anwendungsfälle der neuen Norm (etwa für Versuchsanlagen) übrigbleiben, erscheint als fraglich. Die meisten anderen gewünschten neuen Fälle adressieren das Problem hingegen gar nicht.

Zu II. (Abschluss von Zeitplänen):

Der Punkt trifft ein großes praktisches Problem – die Frage ist seine verlässliche Beseitigung. Offenbar ist hier zunächst keine gesetzliche Vorgabe vorgesehen, sondern lediglich ein „Appell“ an die DB InfraGO AG geplant. Diese wird solche Vereinbarungen aber mutmaßlich nicht von sich aus eingehen, da hinter den heutigen Verzögerungen vielfältige Gründe und „Druckmittel“ (in manchen Fällen scheint es auch das „Pokern“ um mehr öffentliche Mittel zu sein) stehen. Die Aufsichtsbehörden – bei der DB InfraGO AG ist es das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) – müssten per Gesetz ermächtigt werden, auf bestimmte Prüfungen (natürlich nur solche ohne Sicherheitsrelevanz) zu verzichten oder ihre Ausführung dem Vorhabenträger zu überantworten. Hier wie für die Festschreibung bestimmter einzuhaltender Standards (etwa auf dem Stand der Rechtslage bei der Antragstellung) bedarf es aber stets auch noch der Prüfung, ob das zum Europäischen Recht, das aus Gründen der europaweiten Vereinheitlichung der Anforderungen unter dem Begriff der „Interoperabilität“ anstrebt, passt.

Die verstärkte Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung ist sicher sinnvoll, aber auch hier gilt es – wo nötig (s. dazu schon zuvor) – gesetzliche Grundlagen zu schaffen und bestehende Grenzen insbesondere aus dem Europäischen Unionsrecht einzuhalten.

Zu III. (Lärmschutzvorgaben für neue Fahrzeuge):

Auch insoweit sind die Möglichkeiten durch die entsprechenden europäischen Vorgaben in den so genannten „TSI (Technische Spezifikationen für Interoperabilität)“, die auf eine grenzüberschreitende Einsetzbarkeit der Fahrzeuge abzielen, für den nationalen Normgeber sehr begrenzt. Der passende Ansatzpunkt ist hier mithin eher das europäische Recht. Dass der Vorschlag auf Neufahrzeuge beschränkt ist, verzögert naturgemäß seine „Wirkweise“, ist aber zu Recht dem Bestandsschutz für bereits zugelassene Fahrzeuge geschuldet, sofern hier nicht – auf gesetzlicher Grundlage und in verhältnismäßigem Umfang – „dynamische Betreiberpflichten“ zur Nachrüstung und Nachbesserung aufgestellt werden.

Zu IV. (Vereinfachung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen):

Hier stellt sich die Frage, wer der „Adressat“ der – berechtigten – Forderung sein soll. Soweit dem Unterzeichner bekannt ist, arbeitet der Bund schon seit Längerem an einer Änderung der Fördervoraussetzungen beim Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Hier gibt es aber sicher noch weitere „Problemfelder“, die angesprochen werden könnten („die Branche“ nennt dazu etwa

die Gleisanschlussförderung oder das Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz), wobei ein maßgeblicher Punkt stets auch die Verstetigung (= Verlässlichkeit) der Förderung ist.

Zu VI. (Stärkung von Partnerschafts- und Allianzmodellen):

Die Erfahrungen der Praxis sind offenbar tatsächlich sehr gut. Näher geprüft werden könnte daher – auch unter Berücksichtigung von Erfahrungen in benachbarten „Bahnländern“ –, ob hier nicht sogar gesetzliche Anreize bzw. eventuell auch pflichtige Vorgaben angezeigt wären.

Zu V. und VII. (Pilotprojekte, Regelwerksübertragung, Regionalisierung von Infrastruktur und Verantwortungsteilung):

Diese Ansätze erscheinen als sehr erfolgversprechend und sollten daher unbedingt und mit besonderem Nachdruck verfolgt werden. So zeigt die Erfahrung, dass die nichtbundeseigenen Eisenbahnen mit lokal angepassten Planungen statt eines bundesweit einheitlichen („Gold“-) Standards in der Regel sehr viel effizienter und vor allem kostengünstiger Infrastruktur bauen und betreiben können. Das große Problem bei der Umsetzung bisher ist jedoch, dass die DB InfraGO AG nur in wenigen Fällen bereit ist, „interessante“ Infrastruktur (bei der sie selbst auch noch Potenzial sieht) zu angemessenen Bedingungen an andere Betreiber abzugeben. Die dafür bei der „Bahnreform“ von 1994 geschaffene Vorschrift des § 26 Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen passt zwar auf diese Konstellation, setzt dafür aber voraus, dass die DB (Regio AG) zum Erbringen von Verkehrsleistungen (im SPNV) nicht mehr bereit ist, so dass sie also nicht „zwangsenteignet“ werden kann. Im Übrigen ist die Frage, ob für die Abgabe von Infrastruktur (etwa von den Eisenbahnen des Bundes als Alt- an eine nichtbundeseigene Eisenbahn als Neubetreiber) ein Stilllegungsverfahren nach § 11 AEG durchzuführen ist, inzwischen zwar mit verwaltungsgerichtlicher Unterstützung abschlägig entschieden worden; die Voraussetzungen für eine Übernahme und ein möglicher Anspruch darauf können der Norm dann aber auch nicht entnommen werden.

Hilfreich wäre hier mithin eine neue Vorschrift, die dieses Themenfeld rechtlich „beackert“ und so Möglichkeiten schafft, nicht nur Wettbewerb auf der Infrastruktur (wie er europarechtlich seit Langem vorgeschrieben ist), sondern auch um deren möglichst attraktiven und dabei kostengünstigen Betrieb etwa zwischen bundeseigenen und nichtbundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit insgesamt sicheren, aber doch unterschiedlichen Standards zu ermöglichen. Schleswig-Holstein hat sich für diesen Ansatz bisher nicht nur als „Vorsitzland“ im Verkehrsbereich, sondern auch für die Strecken im Land stark gemacht. Ein dazu auf Veranlassung des Landtages erarbeiteter und dann in den Bundesrat eingebrachter Gesetzgebungsvorschlag würde hier mit Sicherheit weiterhelfen und neue Wege in diesem Bereich eröffnen.