



Viel Geld – und nichts geht voran

Schienen, Straßen und Stromleitungen brauchen Jahrzehnte, bis sie endlich gebaut sind. Am Geld fehlt es nicht. Wenn nur die Bürokraten und Bremser nicht wären. *Von Patrick Bernau*

Den Schierlings-Wasserfenchel kennt inzwischen fast ganz Hamburg. Dabei kann man ihn selten in freier Natur erleben. Genau deshalb kam die Sumpfpflanze ins Gespräch, als in Hamburg die Elbe vertieft werden sollte, damit größere Schiffe auch in den Hamburger Hafen fahren können. Der Schutz des Schierlings-Wasserfenchels war den Gerichten am Ende so wichtig, dass der Bau erst nach 17 Planungsjahren im Juli dieses Jahres begonnen werden konnte.

Über Deutschlands Infrastruktur regen sich die Leute schon lange auf. Dabei geht es nicht nur darum, dass Autobahnbrücken verfallen, weil nicht genug Geld für die Wartung da ist. Auch Neubauten gehen nicht voran, und zwar aus ganz anderen Gründen. Zwischen Kassel und Eisenach ist die neue Autobahn 44 noch längst nicht fertig, sie war als „Verkehrsprojekt Deutsche Einheit“ geplant worden, und zwar im April 1991, also vor fast 29 Jahren. Im Gesetz wurde damals eine „vordringliche Durchführung“ gefordert. Nur ein Jahr später nahm die Bundesregierung eine Neubautrecke für die Bahn zwischen Hamburg und Hannover in ihre Planung auf, die sogenannte „Y-Trasse“: Die aber scheiterte im Jahr 2015 und wurde durch eine Minimallösung ersetzt, und zwar nicht wegen der Deutschen Bahn oder der Politik, sondern in einem Dialogforum mit Kommunen, Umweltverbänden und Bürgerinitiativen.

Das Beispiel zeigt: Nicht alle Bauvorhaben in Deutschland scheitern am Geld. Bürger haben viele Mitbestimmungsrechte, und sie wollen die neuen Trassen nur ungern in ihrer Nähe haben: „NIMBY“ heißt das Phänomen traditionell, „Not In My Back Yard“, „Nicht in meinem Hinterhof“. Oft verbünden sich die Gegner mit Naturschützern, die gefährdete Tier- und Pflanzenarten schützen wollen. In diesem Milieu glaubt nicht jeder, dass Deutschland überhaupt so viele neue Bau-

projekte braucht. Für den Leiter Naturschutz beim Naturschutzbund Nabu geht es ganz grundsätzlich darum, „die Fehlentwicklungen einer technikgläubigen Höher-schneller-weiter-Ideologie zumindest halbwegs in Zaum zu halten“. So halten Planer und Baugegner in Deutschland einander auf Trab, gebaut wird wenig.

Bisher grummelten die Deutschen gelegentlich, doch niemand unternahm ernsthaft etwas. Doch jetzt ändert sich die Lage. Deutschland wird ungeduldig. Das hat drei Gründe. Erstens: Das Land bekommt Angst um seine Zukunft. Bürgerinitiativen blockieren nicht nur Straßen, sondern auch Mobilfunk-Antennen. „Im Mobilfunk haben viele Funklöcher vor allem zwei Gründe: zu langsame Genehmigungsverfahren und schwierige Suche nach geeigneten Standorten“, sagt Vodafone-Deutschland-Chef Hannes Ametsreiter der F.A.S. Der Mobilfunkkonzern Telefonica hat eine Karte mit 270 Orten angelegt, in denen solche Widerstände öffentlich geworden sind. Gleichzeitig sind Funklöcher und fehlendes Datentempo zum Symbol für Deutschlands digitale Rückständigkeit geworden. Schon hat die Bundesregierung eine Mobilfunkstrategie beschlossen, die den Bau neuer Antennen erleichtern soll.

Der zweite Grund für die Ungeduld ist, dass die Staatskassen überlaufen. Seit Jahren wird Deutschland von Ökonomen aus dem Ausland und auch von einigen aus dem Inland dazu gedrängt, mehr Geld zu investieren, um das Land zu modernisieren und um Europas Konjunktur anzukurbeln. Doch Finanzminister Olaf Scholz kann gar nicht so viel Geld ausgeben, wie er hat. Allein im Bundeshaushalt sind derzeit fast 20 Milliarden Euro Ausgaben genehmigt, die nicht in den vorgesehenen Jahren verbraucht werden konnten. Erst vor kurzem kündigte Scholz an, er wolle jetzt die anderen Minister bitten, die Regeln zu überarbeiten. „Bürgerbetei-

ligungen, Anforderungen an Umwelt- und Naturschutz oder technische Prüfungen sind alle wichtig. Aber in Summe entsteht aus vielen Einzelheiten oft ein nicht durchdachtes Geflecht mit zahlreichen Verzögerungen“, sagt er.

Drittens verwischen die Fronten. Stellen sich Umweltschützer bisher oft klar gegen neue Bauprojekte, denkt jetzt so mancher um. Wer das Klima schützen will, braucht schließlich Windräder, die sauberen Strom erzeugen. Der braucht Stromleitungen, die die Energie aus dem windreichen Norden in den verbrauchstarken Süden bringen. Und der braucht neue Schienen, damit auf den Bahntrassen überhaupt Platz für all die Leute ist, die in den nächsten Jahren ihr Auto stehenlassen sollen. „Wir wollen bei CO₂-mindernden Infrastrukturprojekten bundesweit möglichst doppelt so schnell werden“, sagt heute der Grünen-Politiker Oliver Krischer. In Sachen Bahn wird die Bundeskanzlerin sogar selbst aktiv: Damit neue Schienen schneller gebaut werden, soll die Planung künftig per Extragesetz passieren, schlug sie vor kurzem vor – schon gibt es weniger Möglichkeiten, die Vorhaben zu blockieren.

Warum ist die Projektplanung in Deutschland überhaupt so langsam geworden? Da hilft ein Blick zurück ins Jahr 2010: In Stuttgart sollte der alte Kopfbahnhof so umgebaut werden, dass die Züge in einem langen Tunnel durch die Erde fahren. Nun war auch dieses Projekt namens Stuttgart 21 kein Vorbild an Termintreue, schon in den neunziger Jahren war öffentlich darüber diskutiert worden. Doch als im Jahr 2010 die Bagger anrückten, fanden viele Stuttgarter, sie seien nicht genug gehört worden. Jeden Montag demonstrierten die Wutbürger, die Auseinandersetzungen wurden immer heftiger, bis schließlich zwei Menschen schwer verletzt wurden. Erst eine öffentliche, live übertragene Streitschlichtung mit dem ehemaligen CDU-Politiker Hei-

ner Geißler, in der jede Schienenschwelle einmal angeguckt wurde, befriedete die Situation. Daraus zogen viele Politiker den Schluss, dass eine ausführliche Bürgerbeteiligung das richtige Mittel sei, um Proteste zu beruhigen. Wenig später wurden neue Planungsverfahren eingeführt, jetzt wird die Öffentlichkeit bei einem großen Projekt oft mehrfach beteiligt, bei Stromtrassen beispielsweise bis zu sieben Mal. „Da fragt sich sogar der Bürger: Wo und wie oft muss ich den Einwand denn noch vorbringen?“, sagt der Verwaltungsrechtler Frank Fellenberg von der Anwaltskanzlei Redeker. „Das frustriert auch die Bürger, denn am Ende muss trotzdem eine Entscheidung fallen.“

Fast gleichzeitig weitete auch noch der Europäische Gerichtshof die Klagemöglichkeiten für Umweltverbände deutlich aus. Seit 2013 gibt es jährlich rund 25 Prozent mehr Klagen von Verbänden vor Verwaltungsgerichten, wie das Umwelt-Institut UfU ausgezählt hat. Das führt dazu, dass auch Planer und Behörden immer ausführlicher arbeiten, schließlich müssen sie von vornherein mit Klagen rechnen, sagt Anwalt Fellenberg. Dabei ist oft gar nicht so klar, nach welchen Maßstäben überhaupt entschieden wird. Richtlinien im europäischen Recht sind unscharf formuliert, ihre Anforderungen legt der Planer anders aus als die Behörde, gelegentlich haben auch die Gerichte andere Ansichten – und bis man all das gemeistert hat, gelten wieder neue Regeln.

Das ist zum Beispiel ein Grund dafür, dass die A20 bei Wittenborn in Schleswig-Holstein noch nicht fertig ist. „Die Schwierigkeiten dort sind typisch für Großvorhaben: Man wird während des jahrelang laufenden Verfahrens von neuen Anforderungen eingeholt“, sagt Anwalt Fellenberg, im Fall der A20 war das die Europäische Wasserrahmenrichtlinie, die das Wasser schützen soll, von der aber anfangs niemand wusste, wie sie auszulegen ist – prompt kassierte das Verwaltungsgericht vor einem Jahr die Planungen.

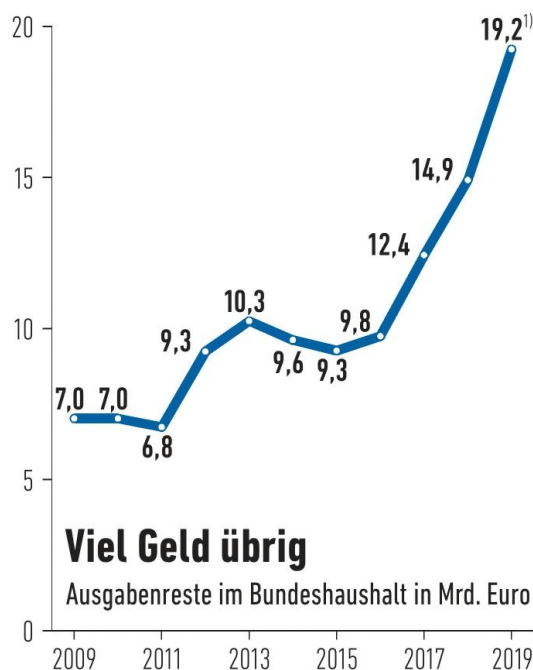
Dabei ist gerade jetzt auch noch das Personal knapp. Es fehlen Planer, denn die sind anderweitig begehrt, und viele Verwaltungen haben Stellen abgebaut. Es fehlen aber auch Bauarbeiter, denn die sind generell gut beschäftigt. So wurde gerade in den zehn Jahren, als der Staat das Geld für den Ausbau Deutschlands hatte, der Planungsablauf noch komplizierter, als er schon war.

Immerhin: In einigen Punkten wurden die Verfahren schon beschleunigt. Die Bahn schätzt, dass allein die bisherigen Beschlüsse manche Projekte um fünf Jahre beschleunigen können. Seit 2015 mussten Kläger gegen ein Projekt ihre Klage anfangs nicht mal begründen. Unabhängig davon, welche Einwände sie vorher bei der zuständigen Behörde vorgebracht hatten – im Gerichtsverfahren konnten sie sich noch mal ganz neue Einwände einfallen lassen. Das geht jetzt nur noch für ein paar Monate. Doch manche Beschleunigungsmaßnahme schießt auch über das Ziel hinaus. Nabu-Mann Till Hopf bemängelt, dass kleinere Baugebiete seit neuestem ohne Umweltprüfung ausgewiesen werden dürfen: Jetzt würden vor allem Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut, es gäbe kaum neue Wohnungen, die Umwelt leide.

Gesucht sind Vorschläge, wie die Planung der Projekte beschleunigt werden kann und trotzdem die nötigen Einwände gehört werden. Dazu gibt es inzwischen schon eine Reihe von Ideen. Zum Beispiel vom Normenkontrollrat, einer Beratergruppe der Bundeskanzlerin mit erfahrenen Managern, Juristen, Beamten und Politikern, der dabei helfen soll, dass Gesetze handwerklich gut gemacht sind. Er hat ein Gutachten vorgestellt, in dem er zur Beschleunigung der Verfahren zum Beispiel zusätzliche Hilfskräfte für Verwaltungsrichter vorschlägt – bisher hat ein Richter nicht mal am Bundesverwal-

tungsgericht eigene wissenschaftliche Mitarbeiter, die ihm helfen könnten, den Fall zu verstehen. „So einfach wie in den Jahren vor 2012 wird es zwar nicht mehr“, sagt Ratsmitglied Andrea Versteyl, die als Anwältin selbst einige Prozesse geführt hat. Sie findet aber: Es würde reichen, wenn in einem Verfahren einmal die Öffentlichkeit beteiligt würde.

Der ehemalige Innenminister Lothar de Maizière hat gerade erst in der F.A.Z. gefordert, dass die Justiz Richter leichter dorthin versetzen kann, wo gerade viel Arbeit anfällt. Fachanwalt Fellenberg empfiehlt schließlich, dass die unklaren Vorgaben der Europäischen Union vom deutschen Parlament eindeutiger gemacht werden, wenn sie ins deutsche Recht überführt werden, damit weniger Auslegungsspielraum bleibt. Für die Grünen schlägt der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Oliver Krischer vor, unterschiedliche Planungsstufen von der groben Planung bis zur Detailplanung sowieso besser zu verzahnen. Bei der FDP empfiehlt der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Frank Sitta, die Verfahren zu digitalisieren. Tatsächlich verliert das deutsche Verwaltungsrecht noch viel Zeit damit, dass Papier durch die Gegend geschoben wird. Mit manchem dieser Vorschläge kann sich sogar Nabu-Mann Hopf anfreunden. Ideen sind also da. Jetzt muss sie nur noch jemand verwirklichen.



In das Jahr 2019 übertragene Mittel aus dem Haushaltsjahr 2018 (vorläufig).
Quelle: Bundesministerium der Finanzen F.A.Z.-Grafik heu.