

Stellungnahme

Referentenentwurf vom 2. August 2020

Entwurf eines Investitionsbeschleunigungsgesetzes (InvBeschlG)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Inhalt

I. Vorbemerkung	3
II. Gesamthafte Bewertung	4
III. Zusammenfassung Änderungsbedarf	6
Artikel 1 – Änderung VwGO	6
Artikel 2 – Änderung des AEG.....	6
Artikel 4 – Änderung des UVPG	7
Artikel 5 – Änderung des ROG	7
Neuer Artikel 7 – Änderung des BNatSchG	8
IV. Anmerkungen zum Entwurf	9
ad Artikel 1 Nr. 6.....	11
ad Artikel 2 Nr. 1.....	11
ad Artikel 2 Nr. 2b.....	11
ad Artikel 2 Nr. 2c.....	14
ad Artikel 2 Nr. 3.....	14
ad Artikel 2 Nr. 4.....	14
ad Artikel 4 Nr. 3.....	14
ad Artikel 4 Nr. 4.....	16
ad Artikel 5 Nr. 1.....	17
ad Artikel 6	18
Neuer Artikel 7	18
V. Weiterer Handlungsbedarf	19
Infrastrukturen aller Verkehrsträger berücksichtigen.....	19
Wiedereinführung der materiellen Präklusion	19
Gutachten zur Stichtagsregelungen.....	19
Änderung der AVV Baulärm	20
Standards zum Artenschutz	20
Revision der Natura-2000-Richtlinien	20
Über den BDI	21
Impressum	21
Ansprechpartner	21
Beteiligte BDI-Gremien	21

I. Vorbemerkung

Laut dem jüngsten Bericht des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums sehen 72 Prozent der Unternehmen in Deutschland im ungenügenden Zustand der Straßenverkehrsinfrastruktur ein Hindernis für ihre Geschäftsentwicklung. In den Jahren 2012 bis 2018 hat sich die Länge der Staus auf deutschen Autobahnen von 500 Millionen auf 1.500 Millionen Kilometer verdreifacht. Für den Schwerverkehr sind wichtige Autobahnbrücken schon jetzt nicht oder nur eingeschränkt nutzbar, so der Bericht. Zügige Verfahrenswege für Brückenersatzneubauten sind dringender denn je. Wenn in Genua binnen zwei Jahren eine unter tragischen Umständen eingestürzte Brücke neu geplant und gebaut werden kann, in Deutschland gleicher aber wohl unmöglich wäre, dann ist dies für deutsche Planungs- und Verfahrensdauern ein bitteres Armutszeugnis.

Deutschland darf mit der Sanierung und dem Ausbau seiner Verkehrswege nicht ins Hintertreffen geraten. Voraussetzung dafür ist ein ambitioniertes Investitionsniveau, das die Rolle einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur für die Wettbewerbsfähigkeit der industriellen Wertschöpfung in Deutschland und seine Rolle als Logistikkreuzung in Europa widerspiegelt. Von fast ebenso großer Bedeutung ist aber auch, dass haushaltsgesetzgeberisch bereitgestellte Investitionsmittel kurzfristiger und zeitlich präziser planbar als bisher verausgabt werden können.

Als Volkswirtschaft berauben uns die hohen und unkalkulierbaren Zeitbedarfe zudem der Möglichkeit, in Rezessionsphasen Infrastrukturinvestitionen besonders effektiv für die Stimulierung der Konjunktur einzusetzen. Hier dürften in der jüngsten Vergangenheit bereits Wohlstandschancen in erheblichem Umfang vergeben worden sein.

II. Gesamthafte Bewertung

Der Entwurf erfüllt nicht die hohen Erwartungen, die der Koalitionsbeschluss vom 8. März 2020 weckte, enthält aber keine abzulehnenden Vorschläge und ist insoweit umfassend zu begrüßen. Insbesondere die in Artikel 1 vorgesehene Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wird in der Praxis beschleunigende Wirkung entfalten. Von herausgehobener Bedeutung für die Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen sind die Regelungen zur gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzugs für die Zulassung von Vorhaben von überregionaler Bedeutung.

Für die Erreichung des Ziels, Infrastrukturvorhaben effektiv zu beschleunigen und damit auch konjunkturstimulierende Investitionen so weit wie möglich vorzuziehen, bewegt der vorliegende Entwurf aus Sicht der Deutschen Industrie jedoch zu wenige der zur Verfügung stehenden bundesgesetzgeberischen Hebel. Zu nennen sind hier exemplarisch Regelungen, die missbräuchliche Klageführungen und jahrelange Gerichtsverfahren mit „Gutachterschlachten“ vermeiden helfen und eine weitergehende Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellung ermöglichen (Stichwort: zweifache Umweltverträglichkeitsprüfung). Der BDI hat hierzu in der laufenden Legislaturperiode mehrfach Empfehlungen gegeben¹ und auf die zahlreichen existierenden Evaluierungen bezüglich Beschleunigungspotentialen hingewiesen.²

Mit einiger Überraschung ist festzustellen, dass in dem vorliegenden Entwurf die in der Anlage des Beschlusses des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 aufgeführten Eckpunkte für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren keineswegs umfänglich und zum Teil nur in wenig ambitionierter Form eingeflossen sind. Hierzu zählen u.a. die Einführung weiterer Stichtagsregelungen, die Beschränkung der Revision gegen OVG-Entscheidungen auf eine Divergenzrüge, die Einführung von Schwellenwerten für UVP-Prüfung und UVP-Vorprüfung auch jenseits von Schienenwegen sowie das Ziel, mehr Standardisierung beim Artenschutz zu erreichen. Zu vermissen sind weiter Vorstöße, um eine prioritäre Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Bereich von Leistungen und

¹ Vgl. die Stellungnahmen des BDI im Rahmen der Verbändebeteiligungen des BMVI zum PBeschlG, zum MgvG und zum PBeschlG-II.

² Abschlussbericht Innovationsforum Planungsbeschleunigung des BMVI, März 2017; die (3) Strategie Planungsbeschleunigung des BMVI, Mai 2017; das (4) Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, April 2019; das (5) Gutachten im Auftrag des DIHK: Rechtliche Stellungnahme zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbeansiedlungen und Infrastrukturvorhaben, Februar 2019.

Genehmigungsverfahren in der Umweltverwaltung für Vorhaben für öffentliche Verkehrsinfrastrukturen zu erreichen.³

Weiter scheinen für den Entwurf die Beschleunigungspotentiale im Bereich der Straßen- und Binnenschifffahrtsinfrastruktur noch nicht auf dem gleichen Ambitionsniveau wie für den Bahnbau evaluiert worden zu sein. Diese Zurückhaltung ist angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Verkehrsträger und zahlreicher auch dort brachliegender Beschleunigungspotentiale schwer nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang sieht der BDI die Bundesregierung aufgefordert, rasch zu prüfen, inwieweit die in dem vorliegenden Gesetzesentwurf für den Bereich der Schieneninfrastruktur vorgesehenen Änderungen auch für den Bereich anderer Verkehrsträger Anwendung finden können.

³ Es ist an dieser Stelle vorsorglich darauf hinzuweisen, dass für den Bereich von Industrieanlagen und anderer Infrastrukturen beim Thema digitale Genehmigungsverfahren noch erheblicher Konsultationsbedarf zwischen Bundesregierung und Industrie besteht.

III. Zusammenfassung Änderungsbedarf

Artikel 1 – Änderung VwGO

Die vorgesehene Verlagerung der Eingangszuständigkeit vom Verwaltungsgericht (VG) auf das Oberverwaltungsgericht (OVG) bzw. den Verwaltungsgerichtshof (VGH) ist zur Beschleunigung von Infrastrukturmaßnahmen als sachgerecht zu bewerten. Auch die Einführung einer Soll-Vorschrift zur frühestmöglichen Eröffnung von Verwaltungsgerichtsverfahren ist aus Sicht des BDI sinnvoll.

Mit den geplanten Änderungen wird die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte (OVG) erheblich erweitert, diese betrifft v. a. das über 85.000 km umfassende Landes- und Staatsstraßennetz sowie den Ausbau der Windenergie. Es ist daher folgerichtig, dass der Entwurf auch organisatorische Regelungen, die zur Beschleunigung der Verfahren wichtige Spezialisierung der OVG fördern. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Planungsspruchkörper bestehen bereits an einigen OVG und haben sich bewährt. Daher sollte in Nr. 6 die entsprechende Regelung § 188b nicht als Kann- sondern durchgängig als Soll-Regelung formuliert werden (siehe „ad Artikel 2 Nr. 2b) Dieses betrifft sowohl die Einrichtung von Planungskammern oder -senaten wie auch deren Entscheidung über Streitigkeiten im Zusammenhang mit PFV.

Artikel 2 – Änderung des AEG

Die Zielsetzung, dass bei Entfall der Planfeststellung nicht landesrechtliche Baugenehmigungserfordernisse entstehen, ist zu begrüßen. Dies ergibt sich allerdings derzeit nicht eindeutig aus dem Gesetzeswortlaut und der Gesetzesbegründung. Daher wird hierzu in den Anmerkungen ein Formulierungsvorschlag gemacht (siehe unten: „ad Artikel 2 Nr. 2b“). Ferner machen wir einen Vorschlag, wie die beabsichtigte Beschleunigungswirkung weiter erhöht werden kann (siehe: Anregung zur Änderung des § 18 Abs.1a Satz 5 AEG). Hierdurch sollen Fälle vermieden werden, in denen die Planfeststellungsunterlagen vollständig erarbeitet wurden, dann jedoch von der Behörde festgestellt wird, dass eine UVP und damit auch eine Planfeststellung nicht erforderlich ist.

Artikel 4 – Änderung des UVPG

Der Koalitionsausschuss hatte sich dafür ausgesprochen, EU-rechtliche Spielräume zugunsten der Einführung sogenannter Schwellenwerte im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) auszunutzen, wonach unterhalb bestimmter Schwellenwerte zukünftig weder einer UVP noch einer UVP-Vorprüfung bedürfen. Aufgrund fehlender Schwellenwerte ist derzeit im Bereich Schiene sehr vielen Vorhaben eine zeitintensive UVP-Vorprüfung obligatorisch, die jedoch in rund 90 Prozent der Fälle zum Ergebnis kommt, dass keine UVP-Pflicht besteht. Daher ist folgerichtig, wenn der Gesetzentwurf nun erstmals für Schiene Schwellenwerte vorsieht. Jedoch sind hier die EU-rechtlichen Spielräume noch nicht vollständig genutzt. In den Anmerkungen (siehe unten) werden konkrete Vorschläge gemacht, wie diese noch stärker genutzt werden sollten.

Der BDI sieht die Bundesregierung aufgefordert, rasch zu prüfen, inwieweit die in dem vorliegenden Gesetzesentwurf sowie die hier ergänzend dazu gemachten Vorschläge zur Änderung des UVPG auch im Bereich anderer Verkehrsträger Anwendung finden können.

Artikel 5 – Änderung des ROG

Die Verpflichtung sowohl zu Raumordnungsverfahren (ROV) wie auch zu Planfeststellungsverfahren (PFV) – ergänzt um eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Verwaltungsverfahrensgesetz) – führt im hohen Maße zu Doppelungen. Diese betrifft dabei vor allem die damit dreimal erfolgende Öffentlichkeitsbeteiligung (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger, Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Raumordnungsbehörde sowie das Anhörungsverfahren als Teil des PFV durch die Planfeststellungsbehörde) sowie die jeweils sowohl im ROV wie im PFV obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Der Koalitionsbeschluss hatte sich daher zu Gunsten möglichst einer Zusammenlegung beider Verfahren bzw. zu einer Verzahnung zwischen ROV und PFV ausgesprochen. Es würden mit dem vorliegenden Entwurf jedoch nicht rund die Hälfte der ROV entfallen – wie in der Gesetzesbegründung ermittelt, sondern es würden ROV allenfalls in wenigen Fällen entfallen.

Ursächlich hierfür ist im Entwurf in § 15 Absatz 5 eine Regelung, wonach auch ohne Antrag ein ROV erfolgen soll, wenn die Raumordnungsbehörde raumbedeutsame Konflikte befürchtet. In der Gesetzesbegründung wird hierzu erläutert, dass diese auch dann vorliegen, wenn großräumige Trassenalternativen in Betracht kommen. Derartige Alternativen kommen jedoch

selbst vielfach bereits bei kleineren ROV wie bspw. bei der Schiene beim Neubau von Verbindungskurven in Betracht. Bleibt es daher bei der vorliegenden Regelung würde allenfalls nur in Ausnahmefällen ein ROV entfallen können. Die für die betroffene Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbare und auch für sie aufwendige Praxis einer dreifachen Beteiligung würde bestehen bleiben. In Absatz 5 sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, dass in Fällen, in denen eine abschnittsübergreifende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Kriterien nach § 25 Abs. 3 VwVfG erfüllt, dazu führt, dass auf das ROV zu verzichten ist.

Die verbleibende ROV sollten ferner entsprechend des Koalitionsausschusses verzahnt werden, indem auf derzeit doppelte Verpflichtung zur UVP verzichtet wird. Zudem geht diese Verpflichtung über die EU-rechtlichen Anforderungen hinaus. Die Regelung § 49 im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sollte daher gestrichen werden.

Die in Artikel 5 vorgesehenen Vorstöße zur Digitalisierungsthemen sind ausdrücklich zu begrüßen. Wichtig ist jedoch, dem Vorhabenträger stets die Möglichkeit zu lassen, auf die Form einer Online-Auslage bzw. Online-Veröffentlichung zu verzichten, da durch den niederschweligen Zugang zu und durch die einfache Verbreitbarkeit von konkurrenz- und sowie sicherheitsrelevanten Informationen, neue Risiken entstehen können.

Neuer Artikel 7 – Änderung des BNatSchG

Für den engeren Kreis der durch den Entwurf tangierten Genehmigungspraxis sieht der BDI Ergänzungsbedarf im BNatSchG hinsichtlich der Definition des Begriffs des „Eingriffes“ in Bezug auf bauliche Maßnahmen auf Flächen, die dem öffentlichen Verkehr als öffentliche Verkehrswege dienen (siehe unten „Neuer Artikel 7“)

IV. Anmerkungen zum Entwurf

ad Artikel 1 Nr. 1 ee)

Erweiterung der Erstzuständigkeit des OVG für Planfeststellungsverfahren nach dem BBergG.

Die Planfeststellungspflichtigkeit bergbaulicher Vorhaben richtet sich vornehmlich nach § 52 Abs. 2a BBergG i.V.m § 57c BBergG.

Der Planfeststellungspflicht unterliegen damit bergbauliche Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Dann handelt es sich um ein sog. „Obligatorisches Rahmenbetriebsplanfeststellungsverfahren.“

In der Tat erscheinen die Verwaltungsgerichte teilweise aktuell wegen der Spezialmaterie des BBergG bei der Behandlung von Zulassungsentscheidungen zu Rahmenbetriebsplänen überfordert. Rahmenbetriebspläne decken in der Regel das komplexe bergbauliche Gesamtvorhaben mit all seinen Auswirkungen und Folgen ab (vgl. § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG). Nach Maßgabe der geltenden Gesetzes- und Rechtsprechungslage sind bereits hier die Abwägungen des Vorhabens mit dem Allgemeinwohl umfassend vorzunehmen. Hinzu kommt, dass bei flächengreifenden Bergbauvorhaben (Braunkohlentagebaue in NRW) räumlich mehrere Gerichtsbezirke betroffen sein können und somit mehrere Verwaltungsgerichte mit derselben Zulassungsentscheidung für einen Rahmenbetriebsplan nach § 52 BBergG befasst sein können. Unterschiedliche und sich widersprechende Urteile können die Folge sein. Deshalb ist es unbedingt sinnvoll, Entscheidungen zu Rahmenbetriebsplänen bei den OVG schon für die 1. Instanz zu bündeln.

Allerdings ist es zu kurz gegriffen, insofern nur auf Planfeststellungsverfahren (d.h. Rahmenbetriebspläne, die in einem Planfeststellungsverfahren ergehen) abzustellen. Die nach § 52 Abs. 2 b Satz 2 BBergG vom Gesetz her möglichen sog. Fakultativen Rahmenbetriebspläne, die nicht der Planfeststellungspflicht unterliegen, stehen umfangsmäßig in ihrer Festsetzungsregelung den Rahmenbetriebsplänen, die mittels einer Planfeststellung zugelassen werden, in Nichts nach. Auch sie regeln in der Regel das bergbauliche Gesamtvorhaben, die Planfeststellung ist nur deshalb nicht erforderlich, weil und wenn die die Planfeststellung auslösende UVP nach § 52 Abs. 2 b Satz 2 BBergG bereits im vorgelagerten Braunkohlenplanverfahren durchgeführt worden ist und es deshalb nach dem Bergrecht keines planfeststellungspflichtigen Rahmenbetriebsplanes mehr bedarf.

Die Rechtslage für Braunkohlentagebaue in NRW stellt sich also so dar, dass in NRW weiterhin die erstinstanzliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bei Klagen gegen (fakultative) Rahmenbetriebsplanzulassungen gegeben wäre. Gerade in NRW aber, in der der Großteil der bergbaulichen

Anpassungen der Braunkohlentagebaue aufgrund des Kohleausstiegsgesetzes stattfinden wird und muss, ist die Erstzuständigkeit des OVG im Sinne der zügigen Erlangung der Rechts- und Planungssicherheit bei der Umplanung der Tagebaue zur Vermeidung eines Betriebsstillstandes unbedingt erforderlich.

Es wird deshalb angeregt, die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG nicht nur für planfestgestellte Rahmenbetriebspläne sondern auch für fakultative Rahmenbetriebspläne festzuschreiben. Andernfalls würde die geplante Regelung in NRW im geschilderten Zusammenhang leerlaufen.

Vorschlag für die Änderung des Art. 1 Ziffer 1 ee) Nr. 13:
„Planfeststellungen und fakultative Rahmenbetriebsplanzulassungen nach dem Bundesberggesetz“.

ad Artikel 1 Nr. 3

Anregung zur Präzisierung „Infrastrukturvorhaben von überregionaler Bedeutung“

Das Gesetz regelt in Artikel 3 den Entfall der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen für Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von größer als 50 Metern.

Mit Artikel 1 Nr. 3 wird Gleiches für „Infrastrukturvorhaben, die von überregionaler Bedeutung sind“ vorgeschlagen. Dabei handelt es sich möglicherweise um einen zu unbestimmten Begriff, der auch in der Begründung nicht greifbarer wird. Er weicht auch von den im Raumordnungsrecht geläufigen Begrifflichkeiten der „Raumbedeutsamkeit“ bzw. „überörtlichen Bedeutung“ ab, so dass diese jedenfalls nicht als Interpretationshilfe dienen können. Hier ist die Gefahr zu sehen, dass nicht nur bei BImSch-Projekten, sondern auch bei kleineren Trassenprojekten nicht klar ist, ob das Vorhaben als „Infrastrukturprojekt“ im Sinne der Vorschrift einzuordnen ist oder nicht. Die Behörde weiß damit im Zweifel erst im Eilverfahren, ob eine formale Anordnung des Sofortvollzugs vorgenommen hätte werden müssen oder nicht.

Abhilfe würde schaffen, den § 63 BImSchG auf „Stromerzeugungsanlagen“ zu beziehen. Es gibt aus immissionsschutzrechtlicher Sicht keinen sachlichen Grund, dieses Privileg nur für Windenergieanlagen gelten zu lassen. Falls man die Regelung in § 80 Abs. 2 beibehalten will, sollte eine schärfere Konturierung des Begriffs „Infrastrukturvorhaben von überregionaler Bedeutung“ geprüft werden

ad Artikel 1 Nr. 6**Hinweis zu § 188b VwGO**

Zum neuen § 188b ist darauf hinzuweisen, dass wir mit der Bildung von Senaten, die u. a. für das Planungsrecht zuständig sind in vielen Ländern sehr gute Erfahrung gemacht haben. Angesichts des bundesweiten Planungshochlaufs für alle Infrastrukturen, sollte in jedem Bundesland entsprechendes Planungs-Know-how bei den Gerichten vorhanden sein.

ad Artikel 2 Nr. 1**§ 2 Abs. 7f AEG - Definition Unterhaltung**

Wir regen an, in der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 7f AEG folgenden Satz zu ergänzen:

„Unterhaltungsmaßnahmen umfassen insbesondere die Instandhaltung einer Anlage (vgl. DIN 31051).“

Begründung: Die in Bezug genommene DIN kennt neben der Instandhaltung, z.B. auch die Instandsetzung und Wartung. Um sicherzustellen, dass alle diesbezüglichen Begriffe erfasst sind, sollte der Zusatz „insbesondere“ erfolgen. Zum neuen § 188b ist darauf hinzuweisen, dass wir mit der Bildung von Senaten, die u. a. für das Planungsrecht zuständig sind in vielen Ländern sehr gute Erfahrung gemacht haben.

ad Artikel 2 Nr. 2b**§ 18 Abs. 1a AEG weitere neue Sätze**

Da die Regelung nicht als lex specialis ausgestaltet ist und nicht nur durch Satz 6 aufgeweicht wird, sondern auch erheblich durch die Begründung, ohne, dass Klarheit hergestellt wird, bergen die Regelungen enorme Gefahren für die Projektverantwortlichen, ohne eine wirkliche Beschleunigung zu erreichen.

Der neue Satz 2 des § 18 Abs. 1a AEG („Für die in Satz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Einzelmaßnahmen ist keine weitere baurechtliche Zulassung erforderlich; landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt.“) ist unklar. Zum einen wird weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus der Gesetzesbegründung erkennbar, welche „baurechtlichen Zulassungen“ gemeint sein sollen. Denkbar scheinen überhaupt nur Baugenehmigungserfordernisse nach den Landesbauordnungen, soweit diese überhaupt auf Verkehrsanlagen Anwendung finden. Sofern beispielsweise bei Maßnahmen für die digitale Schiene (wohl gemeint mit ERTMS) digitale Stellwerke in Gebäude oder

Modulgebäude errichtet werden, ist nach dem Gesetzeswortlaut zweifelhaft, ob für diese Gebäude etwaige Baugenehmigungserfordernisse nach Landesbaurecht greifen sollen oder durch die bundesrechtliche Regelung verdrängt werden sollen, da nach dem zweiten Halbsatz der Neuregelung landesrechtliche Regelungen gerade unberührt bleiben sollen. Dies bedürfte daher einer Klarstellung. Nach unserem Verständnis sollen die landesrechtlichen Baugenehmigungserfordernisse verdrängt werden, damit die Situation mit einer Planfeststellung vergleichbar ist (Konzentrationswirkung). Dies ergibt sich allerdings – wie ausgeführt – derzeit nicht eindeutig aus dem Gesetzeswortlaut und der Gesetzesbegründung. Wir würden daher folgende Anpassung des Satzes vorschlagen:

„Für die in Satz 1 Nummer 1 bis 4 genannten Einzelmaßnahmen ist keine weitere baurechtliche Zulassung nach Bundes- und Landesrecht erforderlich; ~~landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt~~“. Ferner sollte in der Gesetzesbegründung ausdrücklich als Beispiel insoweit die Baugenehmigung aufgeführt werden. Nach unserem Verständnis fallen unter den Begriff der „baurechtlichen Zulassungen“ auch solche nach dem Denkmalschutzrecht. Dies sollte vorsorglich in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

Angesichts der Zuständigkeit der Länder für die Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeiten wird - wie im Entwurf vorgesehen (§ 18 Abs. 1a Satz 3 AEG) - die dringende Notwendigkeit der Antragsmöglichkeit im Falle der Betroffenen Dritter gesehen.

Anregung zur Änderung des § 18 Abs.1a Satz 5 AEG

Die in § 18 Abs.1a Satz 5 vorgesehene Konstruktion, dass wenn für das Vorhaben die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann, der Träger des Vorhabens die Feststellung des Planes nach Absatz 1 Satz 1 zu beantragen hat, damit dann das EBA die UVP-Pflicht prüfen kann, und bei deren Verneinung das Verfahren dann wieder beenden kann (vgl. hierzu auch die Gesetzesbegründung auf S. 31), hat für die Praxis aller Voraussicht nach keine wirkliche Beschleunigungswirkung. In einem solchen Fall müssen die Planfeststellungsunterlagen vollständig erarbeitet werden, dann wird der Antrag eingereicht und dann festgestellt, dass eine UVP und damit eine Planfeststellung nicht erforderlich ist. Entweder führt der Vorhabenträger dann das Verfahren doch freiwillig durch (weil ohnehin schon alle Unterlagen eingereicht wurden) oder er bricht es ab und muss dann aber noch die Einzelgenehmigungen nach anderen Gesetzen einholen; den Planfeststellungsantrag hat man dann aber „umsonst“ erstellt. Eine wirkliche Beschleunigungswirkung ist damit daher aller Voraussicht nach nicht verbunden. Dies betrifft immer die in § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 und 4 AEG aufgeführten Maßnahmen, da für diese nach § 14a Abs. 2 und 3 UVPG immer eine standortbezogene bzw. eine allgemeine Vorprüfung im Einzelfall besteht. Das heißt, für diese beiden Maßnahmentypen des § 18 Abs.1a „kann“ immer „die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen“, mit der Folge, dass insoweit immer zunächst ein Antrag nach § 18 Abs.

1 Satz 1 AEG einzureichen ist. Um dies zu vermeiden, würden wir folgende Umformulierung vorschlagen:

„Kann für das Vorhaben die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen, hat der Träger des Vorhabens die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 5 UVPG bei der zuständigen Behörde zu beantragen.

Ergibt die Feststellung nach § 5 UVPG, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, hat der Träger des Vorhabens die Feststellung des Plans nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG zu beantragen.“

Somit wäre das Verfahren auf die Feststellung nach § 5 UVPG und die Einreichung der für § 5 UVPG notwendigen Unterlagen (Screeningbogen) beschränkt und es muss kein vollständiger Antrag nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG eingereicht werden, der sich bei Verneinung der UVP-Pflicht als überflüssig herausstellt.

Im Gesetzeswortlaut des § 18 Abs. 1a Satz 5 AEG („Kann für das Vorhaben die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen, hat der Träger des Vorhabens die Feststellung des Planes nach Absatz 1 Satz 1 zu beantragen.“) spiegelt sich zudem nicht das vom Gesetzgeber nach der Gesetzesbegründung Gewollte wieder. Dort heißt es (S. 31):

„Kann für das Vorhaben eine UVP-Pflicht bestehen, hat der Vorhabenträger die Feststellung des Planes nach § 18 Absatz 1 Satz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz zu beantragen. Die Planfeststellungsbehörde führt aufgrund dieses Antrags eine UVP-Vorprüfung durch. Besteht eine UVP-Pflicht für die geplante Baumaßnahme, ist weiterhin ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Ergibt die UVP-Vorprüfung, dass keine UVP-Pflicht gegeben ist, ist das Bauvorhaben nach § 18 Absatz 1 Satz 5 Allgemeines Eisenbahngesetz von dem Erfordernis einer planungsrechtlichen Genehmigung ausgenommen.“

Der aktuelle Gesetzeswortlaut des § 18 Abs. 1a Satz 5 AEG suggeriert jedoch, dass eine Planfeststellung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG durchzuführen ist, wenn eine UVP-Pflicht bestehen „kann“. Aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich demgegenüber nicht, dass wenn der Antrag auf Planfeststellung gestellt wurde, danach das EBA festgestellt hat, dass nach der Einzelfallprüfung keine UVP-Pflicht besteht, das Verfahren dann aber wieder beendet werden kann. Dies müsste in dem Gesetzeswortlaut klargestellt werden, sofern nicht der vorstehend vorgeschlagenen Formulierungsänderung gefolgt wird.

ad Artikel 2 Nr. 2c

Anregung zur Änderung des § 18 Abs. 3 AEG

§ 18 Abs. 3: „(3) Unterhaltungsmaßnahmen bedürfen keiner ~~vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung~~ Entscheidung nach § 18 AEG.“

Begründung: Auch der „Entfall“ von Planfeststellung oder Plangenehmigung nach § 74 Abs. 7 VwVfG muss erfasst werden.

ad Artikel 2 Nr. 3

Anregung zur Änderung des § 21 Abs. 8 AEG

§ 18 Abs. 3: „(3) Unterhaltungsmaßnahmen bedürfen keiner vorherigen Planfeststellung

„(8) Die Absätze 1 bis 7 gelten entsprechend für Grundstücke, die für Unterhaltungsmaßnahmen benötigt werden. Bei Unterhaltungsmaßnahmen bedarf es nicht der vorherigen ~~Planfeststellung oder Plangenehmigung~~ Entscheidung nach § 18 AEG.“

Begründung: wie oben zur Änderung des § 18 Abs. 3 AEG

ad Artikel 2 Nr. 4

Anregung zur Konkretisierung der Neuregelung in § 22 Abs. 1 AEG

Zur Neuregelung in § 22 Abs. 1 AEG, soweit sie die Unterhaltung betrifft, regen wir an, zu konkretisieren, welche Voraussetzungen konkret durch die zuständige Landesbehörde bei der Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung zu prüfen sind

ad Artikel 4 Nr. 3

Anregung zur Änderung von § 14a Abs. 1 UVPG

Wir regen an, den in § 14a Abs. 1 Nr. 4 und 5 UVPG verwendeten Begriff der „Erneuerung“ zu streichen und durch „Änderung“ zu ersetzen sowie den Begriff der „Eisenbahnübergänge“ durch „Kreuzungen von Eisenbahnen mit Verkehrswegen“ zu ersetzen:

„(...) 4. der ~~Erneuerung~~ Änderung von ~~Eisenbahnübergängen~~ Kreuzungen von Eisenbahnen mit Verkehrswegen sowie
5. der ~~Erneuerung und~~ Änderung eines Durchlasses.“

Begründung:

1. Es bleibt unklar, wie der Begriff der „Erneuerung“ vom Gesetzgeber verstanden und zum Begriff der „Änderung“ abgegrenzt wird. Eine gesetzliche Definition des Begriffs findet sich weder im AEG noch im UVPG. Vielmehr soll im Zuge des Investitionsbeschleunigungsgesetzes der in § 22b AEG verwendete Begriff der „Erneuerung“ wieder gestrichen und durch den Begriff der „Unterhaltung“ ersetzt werden. In dem neuen § 14a Abs. 1 UVPG wird der Begriff der „Erneuerung“ mehrfach verwendet teilweise als Unterfall einer „Änderung“ im Sinne des UVPG teilweise neben dem Begriff der „Änderung“ (vgl. § 14a Abs. 1 „Keiner Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf die Änderung eines Schienenwegs oder einer sonstigen Bahnbetriebsanlage nach den Nummern 14.7 und 14.8 der Anlage 1 UVPG, soweit sie lediglich aus den folgenden Einzelmaßnahmen besteht: (...) 4. der Erneuerung von Eisenbahnübergängen sowie 5. der Erneuerung und Änderung eines Durchlasses.“) Das UVPG kennt den Begriff der „Erneuerung“ eigentlich nicht und er spricht auch nicht der Systematik des § 9 UVPG, bezogen auf den letztlich § 14a UVPG eine Sonderregelung enthält. § 9 UVPG spricht vielmehr nur von der „Änderung“. Um von der Verwendung der Begrifflichkeiten einen Gleichklang mit § 9 UVPG zu erreichen und um Auslegungsschwierigkeiten bezogen auf den unklaren Rechtsbegriff der „Erneuerung“ zu vermeiden, sollte dieser gestrichen werden.

2. Der bislang im Gesetz verwendete Begriff „Eisenbahnübergänge“ ist nicht definiert. Wir gehen davon aus, dass damit sämtliche Kreuzungen von Eisenbahnen mit jeder Art von Verkehrswegen (z.B. öffentlich-rechtliche und private Straßen, Wege – jeweils als Bahnübergänge und als Überführungen) erfasst werden sollen. Dementsprechend ist eine Anpassung des Gesetzeswortlauts, wie oben vorgeschlagen, erforderlich.

Anregung zur Änderung des § 14a Abs. 1 UVPG

Wir regen an, die Ziffer 2 des § 14a Abs. 2 in den Abs. 1 zu verschieben und folgende weitere zwei Ziffern in § 14a Abs. 1 UVPG aufzunehmen:

„*XXX die Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung auf einer Länge von weniger als 5 Kilometern.*

„*XXX die Erweiterung einer Bahnbetriebsanlage mit einer Flächeninanspruchnahme von weniger als 2.000 m².*“

Begründung:

1. Es handelt sich um Wände an bestehenden Strecken. In der Vergangenheit wurden bei Lärmsanierungsmaßnahmen keine wie in der Gesetzesbegründung aufgeführten Konflikte bezogen auf eine Barrierewirkung bekannt. Da die materiell-rechtlichen Artenschutzanforderungen unberührt bleiben,

könnten potenziell im Einzelfall auftretende Konflikte über das Artenschutzrecht gelöst werden (§§ 44 f. BNatSchG).

2. Bei solchen Maßnahmen wie Elektrifizierungsinselfen oder die Elektrifizierung einer „letzten Meile“ sind keine Konflikte zu erwarten, die zu erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen führen können. Bezogen auf die Artenschutzerfordernisse gilt zudem das vorstehend Gesagte.

Anregung zur Änderung von § 14a Abs. 2 und 3 UVPG

Wir regen an, § 14a UVPG an die in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG enthaltene Wertung anzupassen. Danach ist beim Vorhandensein von Schwellenwerten für die Vorprüfung die UVP-Pflichtigkeit der Änderung per se ausgeschlossen, wenn bereits die Schwellenwerte nicht erreicht werden. Um dies zu erreichen, sind in § 14a Abs. 2 die Ziffer 3 und in Abs. 3 die Ziffer 2 und 3 zu streichen.

Begründung: Herstellung des Gleichklangs mit § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG und damit Verhinderung einer Schlechterstellung der genannten Maßnahmen gegenüber anderen Vorhaben, für die Schwellenwerte vorhanden sind.

ad Artikel 4 Nr. 4

Ferner scheinen uns die Neufassungen in Ziffer 14.7 und 19.13 der Anlage 1 zum UVPG von der dahinterstehenden Wertung „verdreht“. In 14.7 wird geregelt, dass der Bau von Bahnstromfernleitungen „auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang des Schienenwegs“ immer der UVP-Pflicht unterliegt. Für die übrigen Bahnstromfernleitungen (also für selbständig geführte Bahnstromfernleitungen) gilt hingegen dann 19.13, der also für nicht auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang der Schienenwege zu bauende Bahnstromfernleitungen „nur“ eine Vorprüfungspflicht bzw. eine standortbezogene Vorprüfungspflicht vorsieht. Diese Wertung erscheint unseres Erachtens insoweit nicht nachvollziehbar, als dass Anlagen auf dem Betriebsgelände/entlang des Schienenweges als per se beeinträchtigender für die Umwelt angesehen werden und daher eine UVP-Pflicht zwingend angeordnet wird, als Anlagen, die außerhalb des Betriebsgeländes/des Schienenweges angeordnet werden. Unseres Erachtens sind die Umweltauswirkungen im zuletzt genannten Fall normalerweise aber höher, da sie eben nicht auf bereits baulich belasteten Flächen erfolgen. Aus der Gesetzesbegründung lässt sich hierzu auch nichts weiter für den Hintergrund ableiten.

Außerdem ist es aufgrund der bisherigen Praxisfälle nahezu ausgeschlossen, dass „Bahnstromfernleitungen auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang des Schienenwegs“ errichtet werden. Bahnstromfernleitungen dienen der Zuführung von elektrischer Energie und verlaufen daher in der Regel „über Land“ hin zu den Schienenwegen und sonstigen Betriebsanlagen (z.B. Unterwerk).

Wir regen daher an, dass in der Ziffer 14.7 der Zusatz „auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang des Schienenwegs“ zu streichen:

„Bau eines Schienenweges von Eisenbahnen mit den dazugehörigen Betriebsanlagen sowie Bahnstromfernleitungen ~~auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang des Schienenwegs~~“

ad Artikel 5 Nr. 1

zu d) aa)

Die Aufhebung des Satzes 1 ist nur akzeptabel, weil die Regelung in Absatz 5 verschoben wird.

zu d) bb)

Die Regelung in dem neuen Satz 2 („zeitnah“) ist für Planfeststellungsverfahren ein frommer Wunsch, da es noch erheblicher Planungsschritte bedarf, um nach dem Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (ROV) Planfeststellungsreife zu erreichen. Die Begründung zu diesem Satz ist nachvollziehbar, ändert jedoch auch nichts an der Tatsache, dass weitere Planungen erforderlich sind. Zutreffend in der Begründung ist auch, dass die Planfeststellungsbehörde das Ergebnis des ROV lediglich berücksichtigen muss und nicht daran gebunden ist.

Genau diese Tatsache steht unseres Erachtens jedoch auch dem neuen Satz 4 entgegen. Die Planfeststellungsbehörde wird nicht auf die Prüfung verzichten können. Der Satz ist daher zu streichen.

Satz 5 ist ebenfalls zu streichen, da anderenfalls mehrere ROVs für ein Vorhaben entstehen können, so ist die Begründung auf Seite 39 zu verstehen.

Das ROG kann unseres Erachtens keine Vorgaben für das Zulassungsverfahren machen; dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des 1) g)

Zu e)

Nach der Gesetzesbegründung zu Absatz 5 wird bei linienhaften Vorhaben nie auf ein Raumordnungsverfahren verzichtet werden können. In Absatz 5 sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, dass in Fällen, in denen eine abschnittsübergreifende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Kriterien nach § 25 Abs. 3 VwVfG erfüllt, dazu führt, dass auf das ROV zu verzichten ist.

ad Artikel 6

Ergänzung § 1 Satz 1 ROV

§ 1 Satz 1 sollte wie folgt ergänzt werden:

„...und überörtliche Bedeutung haben, sofern keine abschnittsübergreifende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat, die den Anforderungen an § 25 Abs. 3 VwVfG genügt.“

Begründung:

Siehe die vorstehenden Ausführungen zu Artikel 6 ROG, Ziffer 1e).

Neuer Artikel 7

Anregung für eine Ergänzung § 14 BNatSchG

Wir regen an, § 14 BNatSchG um folgenden Absatz zu ergänzen:

„(4) Nicht als Eingriff gelten bauliche Maßnahmen auf Flächen, die nach § 4 Nummer 3 dem öffentlichen Verkehr als öffentliche Verkehrswege dienen, wenn diese keiner baurechtlichen Zulassung bedürfen und die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.“

Begründung: Die Maßnahme dient der Funktionssicherung des Verkehrswe-
ges. Der Biotop- und Artenschutz sowie die Regelungen zu Natura 2000 fin-
den auf diesen Flächen weiterhin Anwendung. Entsprechende Maßnahmen
müssen im Einzelfall mit der zuständigen Naturschutzbehörde abgestimmt
werden.

V. Weiterer Handlungsbedarf

Infrastrukturen aller Verkehrsträger berücksichtigen

Der BDI fordert die Bundesregierung auf, rasch zu prüfen, inwieweit Regelungen zur Beschleunigung von Infrastrukturprojekten, die bisher nur für einzelne Verkehrsträger gelten bzw. gelten sollen, auch auf andere Verkehrsträger übertragbar sind. Handlungsbedarf besteht aus Sicht des BDI in Bezug auf die Ermöglichung von Maßnahmengesetzen auch im Bereich der Bundesfernstraßen sowie die in diesem Entwurf vorgesehenen Änderungen bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung im Bereich der Schieneninfrastruktur.

EU-Initiative zur Einschränkung missbräuchlicher Klageführungen

Um missbräuchliche Klageführungen entgegenzuwirken, sollte die Bundesregierung auf EU-Ebene eine Initiative anstoßen, die sich gegen Klageführungen mit dem ausschließlichen Ziel der Verzögerung unanfechtbaren Baurechts richtet.

Wiedereinführung der materiellen Präklusion

Gutachten zur Stichtagsregelungen

In vielen Fällen verzögern sich insbesondere Großprojekte mit ihren ohnehin schon komplexen Genehmigungsverfahren aufgrund von Gesetzesänderungen. Ursächlich hierfür ist, dass es für die Rechtmäßigkeit der Genehmigung auf den Zeitpunkt ihres Erlasses ankommt. Daher müssen auch Gesetzesänderungen noch Eingang in die Planung finden, was regelmäßig zu zeitintensiven Umplanungen führt. Bei einer Stichtagsregelung legt hingegen der Gesetzgeber fest, dass für die in der Vergangenheit begonnenen Sachverhalte weiterhin die alte Rechtslage anwendbar ist. Dies kann zu signifikant schnelleren Verfahren führen. Nur für einzelne Sachverhalte wird bereits von Stichtagsregelungen Gebrauch gemacht. Der Koalitionsausschuss hatte sich daher für die Prüfung der Einführung weiter Stichtagsregelung ausgesprochen.

Dem vorliegenden Entwurf nach scheint diese Prüfung mindestens nicht abgeschlossen zu sein. Soweit dieses noch nicht erfolgt ist, regen wir die Beauftragung eines wissenschaftlichen Gutachtens zu Stichtagsregelungen an. Bereits im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens könnte eine Regelung eingefügt werden, die zumindest die Transparenz zum Thema

Stichtagsregelungen verbessert. Bei Gesetzesänderungen sollte im Rahmen der Ermittlung des Erfüllungsaufwands durch den Gesetzgeber zumindest eine qualitative Abschätzung erfolgen, ob es zu Erfüllungsaufwand in Form von Umplanungen bei Bauvorhaben kommen kann, die in Folge des Gesetzes notwendig werden.

Änderung der AVV Baulärm

Ebenso hatte sich der Koalitionsausschuss zugunsten der Prüfung der Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm (AVV Baulärm von 1970) ausgesprochen, wonach allein aufgrund dieser Vorschrift kein PFV geführt werden sollte. Diese Situation entsteht dabei auch bei Lärmsanierungsmaßnahmen, die der dauerhaften Reduktion der vom Verkehr ausgehenden Lärmimmissionen dienen. Wegen Baulärms an nur wenigen Tagen bzw. in wenigen Nächten verzögert sich der Bau des Lärmschutzes um bis zu einem Jahr. Daher sollte noch in dieser Legislaturperiode es zu einer Novellierung der AVV Baulärm kommen.

Standards zum Artenschutz

Zur Verfahrensbeschleunigung hatte sich der Koalitionsausschuss am 8. März 2020 für eine stärkere Standardisierung im Vollzug des Artenschutzes ausgesprochen. Wir regen daher an, dass diese durch Schaffung einer entsprechenden Verordnung erfolgt. Von Arten, die besonders häufig Gegenstand von Genehmigungsverfahren im Bereich Verkehrsinfrastruktur sind, sollte eine Regelung noch in dieser Legislaturperiode erfolgen.

Revision der Natura-2000-Richtlinien

Die Natura-2000-Richtlinien sollten u.a. in Bezug auf Bestandsschutz, Individuenbezug und Kumulation überarbeitet werden. Die Artenschutzlisten sollten nach wissenschaftlichen Kriterien überarbeitet werden.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Jonas Fritz
Senior Manager
Telefon: +49 30 2028-1528
j.fritz@bdi.eu

Beteiligte BDI-Gremien

Verkehrsausschuss
Ad-hoc-Arbeitskreis Planungsbeschleunigung
Arbeitskreis Immissionsschutz
Arbeitskreis Genehmigung

BDI-Dokumentennummer: D 1227