
Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen (BT-Drs. 19/22139)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) begrüßt grundsätzlich den Entwurf als weiteren Baustein auf dem Weg zu schnelleren Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich. Aus Sicht des Öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehrs besteht an dem Entwurf jedoch in einigen Punkten Änderungs- und Ergänzungsbedarf. So lässt der Entwurf erneut den Bereich der städtischen Schienenbahnen unberücksichtigt. Mit Blick auf die aktive Partnerschaft des ÖPNV bei Verkehrswende, Klimaschutz und Luftreinhaltung bitten wir dringend darum, die im AEG vorgesehenen Änderungen noch in diesem Gesetzgebungsverfahren auch im PBefG festzuschreiben. Dies schlägt auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 18. September 2020 (BR-Drs. 456/20 [B]) vor.

Zu Art. 1 – Änderung der VwGO

Zu Art. 1 Nr. 3 a) (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a VwGO [neu])

Die Beschränkung auf Infrastrukturprojekte mit „überregionaler Bedeutung“ darf nicht dazu führen, dass Vorhaben städtischer Schienenbahnen und nichtbundeseigener Eisenbahnen nicht in den Genuss der sofortigen Vollziehbarkeit von wichtigen Genehmigungen kommen können, die nicht Planfeststellungsbeschlüsse oder Plangenehmigungen sind. Auch lokale Schienenbahnsysteme haben – man denke nur an den täglichen Berufsverkehr in großen Städten und Ballungsräumen – eine verkehrliche Bedeutung über den bloßen Ortsbereich hinaus. Daher sollte klargestellt werden, dass die Regelung deren Infrastrukturvorhaben ebenfalls umfasst. Dies könnte über eine Aufnahme in Regelbeispiele, wie sie der Bundesrat in Ziffer 3 seiner Stellungnahme (BR-Drs. 456/20 [B]) fordert, oder auch durch eine entsprechende Klarstellung in der amtlichen Begründung erfolgen.

Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 188b VwGO [neu])

Der VDV begrüßt die vorgesehene Ermöglichung von Planungskammern und -senaten in § 188b VwGO des Entwurfs. Überlegenswert erscheint jedoch, für Oberverwaltungsgerichte und Bundesverwaltungsgericht die Bestimmung als Soll-Vorschrift auszugestalten, um die hier bestehenden Synergiepotenziale noch konsequenter zu nutzen.

Zu Art. 2 – Änderung des AEG

Zu Art. 2 Nr. 1 (§ 2 Abs. 7f AEG [neu])

Insoweit schließt sich der VDV der Stellungnahme des Bundesrats vom 18. September 2020 (BR-Drs. 456/20 [B], Ziff. 6) an. Das Verhältnis der Vorschrift zu § 2 Abs. 7c und 7d AEG erscheint unklar. Es dürfte daher sinnvoll sein, einen Gleichklang zwischen den Begriffen herzustellen. Zudem regen wir an, die Begründung zu § 2 Abs. 7f AEG-E dahingehend zu ergänzen, dass Unterhaltungsmaßnahmen insbesondere

auch die Instandhaltung einer Anlage (vgl. DIN 31051) umfassen. 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.

Zu Art. 2 Nr. 2. b) (§ 18 Abs. 1a AEG [neu])

Das Ziel der vorgeschlagenen Regelungen wird begrüßt, jedoch bestehen hinsichtlich des neuen § 18 Abs. 1a AEG-E folgende Bedenken:

- Da nicht als fachplanungsrechtliches *lex specialis* ausgestaltet und durch Satz 6 und die Begründung wieder aufgeweicht, bergen die vorgesehenen Regelungen Gefahren für die Projektverantwortlichen. Ein Vorrang durch Spezialität wäre aber erforderlich, um eine Beschleunigung zu ermöglichen.
- Die Sichtweise der Begründung, nach der die Bündelung mehrerer planfeststellungsfreier Einzelmaßnahmen einer Planfeststellung unterliegen soll (BT-Drs. 19/22139, S. 22, zu Satz 1), teilen wir nicht und bitten um eine entsprechende Klarstellung. Denn auch dann bestünde die Möglichkeit, freigestellte Baumaßnahmen als Einzelmaßnahmen jeweils nacheinander durchzuführen. Für die Auswirkungen auf öffentliche und private Belange macht es aber – vom Ergebnis her gesehen – keinen Unterschied, ob Baumaßnahmen zeitgleich oder nacheinander durchgeführt werden. Gesplittete Baumaßnahmen würden jedoch mit höheren Kosten und einer insgesamt deutlich verlängerten Bauphase verbunden sein.
- In Satz 2 des § 18 Abs. 1a AEG-E ist der Begriff der „baurechtlichen Zulassung“ unklar. Weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, welche „baurechtliche Zulassung“ gemeint ist. Dies bedürfte daher einer Klarstellung. Nach unserem Verständnis sollten auch landesrechtliche Baugenehmigungserfordernisse verdrängt werden, um Vergleichbarkeit mit dem Effekt einer Planfeststellung herzustellen (Konzentrationswirkung), was aber nach dem Wortlaut („landesrechtliche Regelungen bleiben unberührt“) gerade nicht der Fall sein soll.
- Satz 4 des § 18 Abs. 1a AEG-E sieht keine ausdrückliche Frist für die Antwort des Bundesamts für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr vor, dass dem Vorhaben keine militärischen Belange entgegenstehen. Lediglich die Begründung sieht vor (BT-Drs. 19/22139, S. 23, zu Satz 4), dass dem Vorhabenträger innerhalb von vier Wochen zu antworten ist. Wir bitten darum, dies im Wortlaut von § 18 Abs. 1a AEG-E zu ergänzen.
- Dass § 18 Abs. 1a Satz 5 AEG-E bereits bei bloßer Möglichkeit einer UVP-Pflicht vorschreibt, dass die Feststellung des Planes zu beantragen ist, wird kritisiert. Das EBA hätte dann die UVP-Pflicht zu prüfen, und bei Verneinung das Verfahren wieder zu beenden (BT-Drs. 19/22139, S. 23, zu Satz 5). In einem solchen Fall müssten immer vorher die Planfeststellungsunterlagen vollständig erarbeitet werden nur um dann ggf. die Feststellung zu erhalten, dass eine UVP und damit eine Planfeststellung nicht erforderlich ist. Dies erscheint nicht zielführend, weil die Unterlagen für den Planfeststellungsantrag für diesen Fall umsonst erstellt werden müssten. Dies betrifft (wegen § 14a Abs. 2 und 3 UVPG-E) immer die Vorhaben nach § 18 Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 und 4 AEG-E: für diese beiden Maßnahmen besteht wegen der Pflicht zur Vorprüfung immer die Möglichkeit der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese Wirkung scheint aber sogar nach der Begründung (BT-Drs. 19/22139, S. 23, zu Satz 5) nicht beabsichtigt gewesen zu sein.

Sinnvoller erscheint es hier, das Verfahren auf die Feststellung nach § 5 UVPG und die Einreichung der dafür notwendigen Unterlagen (Screeningbogen) zu beschränken.

Diese Problematik hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 18. September 2020 (BR-Drs. 456/20 [B], Ziff. 13) dargestellt. Dem dortigen Änderungsvorschlag schließt sich der VDV an.

- Zudem werden vom VDV die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 456/20 [B]) in den Ziff. 8 bis 11 gemachten Änderungsvorschläge zu § 18 Abs. 1a AEG-E und die in den Ziff. 14 und 15 gemachten Änderungsvorschläge zu § 18 und § 18c AEG unterstützt.

Zu Art. 2 Nr. 3 (§ 21 AEG)

- Sehr problematisch erscheint dem VDV der Änderungsvorschlag des Bundesrats zu § 21 AEG in Ziff. 16 Buchstaben a bis c seiner Stellungnahme (BR-Drs. 456/20 [B]). Buchstaben a) und c) würden im Falle der Übernahme in das Gesetz dazu führen, dass in der vorzeitigen Besitzeinweisung anstelle verlässlicher Fristen – außerhalb des Anwendungsbereichs von § 75 VwGO – primär die Verfügbarkeit personeller und materieller Ressourcen bei den Behörden maßgeblich für die Bearbeitungsdauer wäre. Buchstabe b) wiederum würde die primäre Verantwortung für die Zustandsermittlung des Grundstücks auf den Vorhabenträger übertragen, was dem Grundsatz der Amtsermittlung nicht entsprechen dürfte. Sinnvoll wäre hier hingegen, dem Vorhabenträger ein solches Vorgehen zu ermöglichen, wenn damit eine Bindungswirkung der Behörde einherginge.

Zu Art. 4 – Änderung des UVPG

Obgleich die im § 14a UVPG-E für Schienenbahnen erstmals vorgesehenen Schwellenwerte grundsätzlich begrüßenswert sind, bleibt der Vorschlag hinter den Ergebnissen des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 (Nr. 4 der Eckpunkte der Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung) zurück. Dieser hatte sich dafür ausgesprochen, EU-rechtliche Spielräume auszunutzen, so dass unterhalb bestimmter Werte künftig weder eine UVP noch eine UVP-Vorprüfung erforderlich ist. Eine solche Möglichkeit sieht der Entwurf jedoch nicht vor. Aber insbesondere Lärmsanierungsmaßnahmen und Elektrifizierungsinselfen sollten zusätzlich von der Vorprüfungspflicht befreit werden, indem

- § 14a Abs. 2 Nr. 2 UVPG-E in § 14a Abs. 1 UVPG-E verschoben wird und
- die Ausstattung einer bestehenden Bahnstrecke mit einer Oberleitung auf einer Länge von weniger als 5 Kilometern sowie die Erweiterung einer Bahnbetriebsanlage mit einer Flächeninanspruchnahme von weniger als 2.000 m² zusätzlich in § 14a Abs. 1 aufgenommen werden.

Des Weiteren sollten in § 14a Abs. 2 UVPG-E die Ziffer 3 und in Abs. 3 die Ziffer 2 und 3 gestrichen werden, um einen Gleichklang mit § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG herzustellen und eine Schlechterstellung der genannten Maßnahmen gegenüber anderen Vorhaben, für die Schwellenwerte vorhanden sind, zu verhindern. Ferner regen wir an, § 14a UVPG-E um einen neuen Abs. 4 zu ergänzen, der eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Abs. 2 und 3 an die Voraussetzung der Möglichkeit erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen durch die Änderung knüpft. Dies entspricht dem Gedanken von § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 Satz 2 UVPG.

Ferner scheinen Ziffer 14.7 und 19.13 der Anlage 1 UVPG-E von der dahinterstehenden Wertung bezüglich Bahnstromfernleitungen „verdreht“. Nach 14.7 soll der Bau von Bahnstromfernleitungen „auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang des Schienenwegs“ immer UVP-pflichtig sein. Für die übrigen – also selbstständig geführte – Bahnstromfernleitungen gilt hingegen dann 19.13, der „nur“ eine Vorprüfungspflicht vorsieht. Unseres Erachtens sind die Umweltauswirkungen im zuerst genannten Fall aber weit geringer, da sie auf bereits baulich belasteten Flächen erfolgen.

Außerdem erscheint 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. Unterwerken).

Wir regen daher an, in Ziffer 14.7 den Zusatz „sowie Bahnstromfernleitungen auf dem Gelände der Betriebsanlage oder entlang des Schienenwegs“ zu streichen.

Zudem unterstützt der VDV die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 456/20 [B]) in den Ziff. 23 bis 25 gemachten Änderungsvorschläge zu § 14a UVPG-E und zur Anlage 1 Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“.

Zu Art. 5 – Änderung des ROG

Die vorgesehenen Regelungen zur Digitalisierung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens (ROVf) werden größtenteils ausdrücklich begrüßt, ebenso die Klarstellung, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Vorhabenträgers durch die Behörde zu schützen sind.

Jedoch hat der VDV Bedenken hinsichtlich der in § 15 Abs. 4 und 5 ROG-E vorgesehenen Änderungen. Da es erheblicher Planungsschritte bedarf, um nach einem ROVf Planfeststellungsreife zu erreichen, ist die in Abs. 4 Satz 2 vorgesehene „zeitnahe“ Beantragung des Zulassungsverfahrens nicht hilfreich, zumal die Planfeststellungsbehörde weiterhin an das Ergebnis des ROVfs nicht gebunden ist.

Zudem sollten die in § 15 Abs. 4 ROG-E vorgesehenen Sätze 4 und 5 gestrichen werden. Zunächst darf das ROG keine Vorgaben für das nachgelagerte Zulassungsverfahren machen (Satz 4 – vgl. auch BT-Drs. 19/22139, S. 29, zu Buchstabe d] – vgl. auch Art. 5 Nr. 1. g). Durch den vorgesehenen Satz 5 könnten zudem mehrere ROVf für ein Vorhaben entstehen. Dies scheint auch die Begründung (BT-Drs. 19/22139, S. 29, zu Buchstabe d]) zu verstehen zu geben (vgl. auch Stellungnahme des Bundesrats in BR-Drs. 456/20 [B], Ziff. 28). Eine solche Aufspaltung dürfte aber zu Verzögerungen bei Realisierung solcher Vorhaben führen.

Aus der Begründung zu § 15 Abs. 5 ROG-E (BT-Drs. 19/22139, S. 29, zu Buchstabe e]) wird deutlich, dass bei linienhaften Vorhaben weitgehend nicht auf ein ROVf verzichtet werden kann. Schließlich bestehen selbst bei kleineren linienhaften Vorhaben (bspw. der Neubau von Verbindungskurven im Schienenverkehr) häufig großräumige Trassenalternativen. In Abs. 5 sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, dass in Fällen, in denen eine abschnittsübergreifende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Kriterien des § 25 Abs. 3 VwVfG erfüllt, dazu führt, dass auf das ROVf zu verzichten ist. Eine entsprechende Anpassung von Artikel 6 ROV wird ebenfalls empfohlen.

Erst mit einer solchen Regelung würde für linienhafte Vorhaben im signifikanten Umfang die Möglichkeit zum Verzicht auf ROVf geschaffen. Die gerade in der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen Doppelungen zwischen früher Öffentlichkeitsbeteiligung und ROVf würden hierdurch entfallen und betreffende Vorhaben angesichts üblicher Verfahrensdauern von ROVf voraussichtlich um bis zu mehrere Jahre beschleunigt.

Insgesamt bleibt auch bezüglich des ROG der Gesetzentwurf deutlich hinter den Ergebnissen des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 (erster Punkt der „Eckpunkte der Maßnahmen zur Planungsbeschleunigung“) und den Handlungsempfehlungen des Abschlussberichts des Innovationsforums Planungsbeschleunigung (S. 6, 26, 28) zurück, die eine möglichst weitgehende Integration von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren empfehlen, um Doppelprüfungen (wie UVP), mehrfache Öffentlichkeitsbefassung und gleichartige Verfahrensschritte bei unterschiedlichen Behörden zu minimieren.

Vorschlag für eine Änderung von § 14 BNatSchG

Wir regen an, § 14 BNatSchG um einen Absatz zu ergänzen, nach dem nicht als Eingriff bauliche Maßnahmen auf solchen Flächen gelten, 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. Derartige Maßnahmen dienen der Funktionssicherung des Verkehrsweges. Der Biotop- und Artenschutz sowie die Regelungen zu Natura 2000 finden auf diesen Flächen weiterhin Anwendung.