

Stellungnahme

**Referentenentwurf für
ein Gesetz zur weiteren
Beschleunigung von Planungs-
und Genehmigungsverfahren im
Verkehrsbereich (PIBeschIG-III)**

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Vorbemerkung

Der BDI unterstützt das Ziel und die Maßnahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Auf die im Entwurf adressierten Handlungsfelder hatte der BDI die Bundesregierung in den vergangenen Monaten bereits hingewiesen. Um zu vermeiden, dass Deutschland aufgrund nicht bedarfsgerecht ausgebauter Verkehrsinfrastruktur an in Europa und weltweit Wettbewerbsfähigkeit einbüßt, sind darüber hinaus jedoch weitere Maßnahmen erforderlich, die erst im Verbund mit den bisherigen Bemühungen eine effektive Beschleunigung von Vorhaben in der Praxis bewirken.

Hierzu gibt der BDI in dieser Stellungnahme insgesamt sieben Hinweise (vgl. „Weiterer Handlungsbedarf“). Aus wettbewerbs- und klimapolitischer Sicht ist zugleich aber auch eine Erhöhung der Tempos des Regierungshandelns zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben erforderlich. Dies gilt zumal die Evaluation der einschlägigen Rechtsgrundlagen hin auf Beschleunigungspotentiale bereits deutlich weiter vollzogen ist, als deren administrative und gesetzgeberische Inangriffnahme.

Einleitung

Der BDI unterstützt ausdrücklich das mit dem Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (PIBeschlG-III) verfolgte Ziel, Planungs- und Genehmigungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte zu beschleunigen.

(1) Die Verschlinkung der Genehmigungsverfahren für Ersatzneubauten bei Straßen und Schiene genauso wie (2) die Entlastung der Kommunen von Finanzierungsbeiträgen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz und (3) die Einführung materieller Präklusionsregelungen für die Bereiche Schiene, Straße und Wasserstraßen sind in ihrer geplanten Form nahezu gänzlich (vgl. „Anpassungsbedarf“) zu begrüßen. Diese Maßnahmen unterstützen den möglichst raschen Abbau des Erhaltungsstaus sowie den bedarfsgerechten Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen. Damit stellen sie einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und zur Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung dar.

Von herausgehobener Bedeutung sind die geplanten Änderungen, in Folger derer die Errichtung von Straßen- und Schienenbrücken, die zum Zweck des Ersatzes bestehender Brücken erfolgt, künftig sachgerechter als Unterhaltungsmaßnahme eingestuft werden kann und somit keiner vorherigen Planfeststellung oder Plangenehmigung bedarf. Auch die Einführung einer neuen materiellen Präklusionsregelung im gerichtlichen Verfahren wird mit Nachdruck begrüßt.

Allerdings sind die mit dem vorliegenden PIBeschlG-III geplanten Änderungen auch im Verbund mit den bisher in dieser Legislaturperiode teils bereits verabschiedeten, teils noch in Beratung befindlichen Gesetzesinitiativen (das sind das Planungsbeschleunigungsgesetz, die im Rahmen des NABEG geschaffene Grundlage zum Erlass einer Bundeskompensationsverordnung, das Hafenbeschleunigungsgesetz und das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz) bei weitem nicht hinreichend, um insgesamt eine in der Praxis wirksame Beschleunigung im Bereich der Verkehrsinfrastrukturerstellung zu bewirken.

Auch nach einem Inkrafttreten des PIBeschlG-III wird in Deutschland der Zeitbedarf für Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich der Verkehrsinfrastruktur weiterhin weit über dem Zeitbedarf unserer europäischen Nachbarn liegen – insbesondere hinsichtlich der hohen Umsetzungsgeschwindigkeiten bei den östlichen Anrainern Europas. Je ausgeprägter und länger dieses Missverhältnis fortbesteht, umso mehr wird Deutschland an die Ränder der globalen Verkehrs- und Wertschöpfungsströme rücken und langfristig möglicherweise sogar seine Rolle als europäische Logistikdrehscheibe einbüßen. Veränderungen transkontinentaler Warenströme zwischen China und Europa über den Landweg leisten diesem Szenario Vorschub.

Eine in der Praxis wirksame Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben ist nur durch das Zusammenwirken zahlreicher Maßnahmen erreichbar. Hierzu zählen insbesondere (1) die im Mai 2017 veröffentlichte Strategie Planungsbeschleunigung des BMVI und (2) der ihr zu Grunde liegende, weitreichendere Abschlussbericht der Expertenkommission Planungsbeschleunigung sowie (3) das Industriegutachten „Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten. Eine Untersuchung am Beispiel des Ersatzneubaus von Brücken bei Autobahnen und im Schienenverkehr“ (2017) und (4) das Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“ (April 2019).

Die Evaluation der einschlägigen Rechtsgrundlagen hin auf Beschleunigungspotentiale ist aus Sicht des BDI inzwischen wesentlich weiter fortgeschritten als deren nur zögerliche Umsetzung. Neben dem Verkehrsressort sind insbesondere verstärkte Anstrengungen des Umwelt-, der Innen- und des Rechtsressorts erforderlich. Insbesondere zur Erreichung des Ziels einer stärkeren Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellung (vgl. „Weiterer Handlungsbedarf“) und der Einführung weiterer Stichtagsregelungen sollte rasch auf eine gelingende Koordination mit den Ländern hingewirkt werden.

Anpassungsbedarf

- **Ad „Verschlankung des Verfahrens für Ersatzneubauten“:**
Einfache Maßnahmen zur geringfügigen Kapazitätserweiterung oder zur Ausbauvorsorge, wie beispielsweise die Anlage oder die vorausschauende Berücksichtigung eines zusätzlichen Fahrstreifens, werden weiterhin auch im Fall von Brückenersatzneubauten umfangreiche Planungs- und Genehmigungsverfahren auslösen.

Aus Sicht des BDI installiert der Verzicht auf die Ausdehnung des Instandhaltungsbegriffs auch auf diese Möglichkeit einen Konflikt zwischen der raschen Realisierung eines Ersatzneubaus zum Zweck der Erhaltung der Netzfunktion einer Brücke einerseits und einer möglichen späteren Errichtung einer Brücke im Rahmen einer Ausbaumaßnahme: Konkret steht zu befürchten, dass es zu zusätzlichen Verzögerungen beim Abbau des Erhaltungsstaus und im schlimmsten Fall zu Gewichts- und Verkehrsbeschränkungen bis hin zu Komplettsperrungen von Brücken kommen kann, wenn ohne Berücksichtigung der Möglichkeit der geringfügigen Kapazitätserweiterung und/oder der Ausbauvorsorge Anreize dafür bestehen, langfristige und unsichere Ausbaumentscheidungen abzuwarten statt Erhaltungsmaßnahmen in Form von Ersatzneubauten einzuleiten.

- **Ad „Einführung materieller Präklusionsregelungen für die Bereiche Schiene, Straße und Wasserstraßen“:**
Die Ergänzung des § 18a um die Nummer 3 ist zu begrüßen, da sie Planungssicherheit schafft, indem bei UVP-pflichtigen Vorhaben wieder eine einheitliche Einwendungsfrist festgelegt wird. Diese grundsätzliche Verbesserung darf jedoch nicht durch die Festlegung überlanger Einwendungsfristen aufgeweicht werden. Trotz ihrer positiven Wirkung auf die Gesamtheit der Verfahren, bedeutet die in § 18a, Nr. 3 vorgesehene Frist von zwei Monaten in zahlreichen Fällen auch eine Verlängerung der Verfahren im Vergleich zum gegenwärtigen Stand. Die vorgesehene Frist von zwei Monaten sollte daher keinesfalls noch weiter ausgeweitet werden.
- **Ad: Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)**
Durch folgende Änderungen lassen sich weitere Beschleunigungspotentiale im AEG heben:

Art. 1 Nr. 1: Die Ergänzung des § 18 Absatz 1 um einen Satz 4 sollte wie folgt gefasst werden, damit nicht nur „Erneuerungen“ im Sinne des § 2 Abs. 7d AEG, sondern, allgemein jede bauliche Änderung einer bestehenden Betriebsanlage erfasst wird: *„Wird eine bestehende Betriebsanlage einer Eisenbahn erneuert oder in sonstiger Weise baulich geändert, liegt nur dann eine Änderung im Sinne von Satz 1 vor, wenn der Grundriss der Betriebsanlage wesentlich geändert wird.“*

Art. 1. Nr. 4: Der neue § 22b zur Duldung sehr zu befürworten und wird auch eine deutliche Erleichterung bedeuten. Da aber auch außerhalb von Instandhaltungs- oder Erneuerungsmaßnahmen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung eines sicheren Eisenbahnbetriebs notwendig werden können und sich damit auch die im Einzelfall schwierige Abgrenzungsfrage von Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen nicht stellt, sollte die Regelung wie folgt vorsorglich ergänzt werden: *„Soweit es zur Instandhaltung oder Erneuerung einer Eisenbahnanlage oder zur Durchführung sonstiger notwendiger Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung eines sicheren Eisenbahnbetriebs erforderlich ist, haben Dritte, insbesondere die Anlieger und die Hinterlieger, nach vorheriger Ankündigung zu dulden, dass Beauftragte des Eisenbahninfrastrukturbetreibers die Grundstücke betreten oder vorübergehend benutzen.“*

Art. 1: Ferner sollte analog zu Änderungen im Zusammenhang mit § 24 des Entwurfs des Rechtsbereinigungsgesetzes, dem EBA künftig die Aufgabe als Vollzugsbehörde für die Durchsetzung der Duldungspflicht zugewiesen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Duldungspflicht ins Leere läuft, wenn der Dritte langwierige Zivilrechtsstreitigkeiten über die Duldung anstrengt.

Durch folgende Ergänzung des AEG lassen sich weitere Beschleunigungseffekte realisieren. Diese Änderung könnte neben im vorliegenden Gesetzentwurf auch im Rahmen des Erlasses zu einer Bundeskompensationsverordnung (BKompV) erfolgen. Art 1. Nr. 1: Bereits aufgrund der bestehenden Regelung des § 18 Absatz 1, die der vorliegende Gesetzentwurf präzisiert, kann es in der Praxis zu Fällen kommen, in denen zwar keine Änderung einer Eisenbahnbetriebsanlage vorliegt und damit keine Genehmigungserfordernis besteht, es jedoch beispielsweise aufgrund einer Baustelleneinrichtung zu einer unvermeidlichen und erheblichen Beeinträchtigung von Natur und Landschaft kommt, die nach § 13 Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG) auszugleichen ist, was nach § 17 BNatschG einer Genehmigung bedarf. Für diese Fälle sollte gesetzlich geregelt werden, dass auch für diese Ausgleichsmaßnahmen das Eisenbahn-Bundesamt die zuständige Genehmigungsbehörde ist. Damit wäre aufgrund des ebenfalls vorliegenden Entwurfs zu einer BKompV sichergestellt, dass alle Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der Bundesschienenwege nach einem einheitlichen Standard erfolgen können, was zu einer weiteren Beschleunigung der Verfahren führt. Die Problematik möglicher Projektverzögerungen aufgrund unterschiedlicher Genehmigungsbehörden und -standards stellt sich mittelfristig zudem bei den Bundesautobahnen so wie aktuell bereits bei den Bundeswasserstraßen.

- **Ad: Änderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes**

Art. 4 Nr. 2 b): Da auch in dem neuen Absatz 2 auf die Kosten Bezug genommen wird, sollte dieser Absatz wie folgt redaktionell angepasst werden: Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und die Wörter *„zu den Kosten nach Absatz 1“* werden durch die Wörter *„zu den Kosten nach Absatz 1 und Absatz 2“* ersetzt.

Weiterer Handlungsbedarf

- Erhebliche Beschleunigungspotentiale birgt die Verkürzung der großen Zeiträume, die zwischen Klageeingang bei Gericht und dem daraufhin festgesetzten Verhandlungstermin verstreichen. Um dieses Potential zu heben, ist eine **auskömmliche personelle Ausstattung** der entsprechenden Senate erforderlich.
- Die **Planungskapazitäten der öffentlichen Hand** sollten bedarfsgerecht aufgestockt werden. Dies unterstützt in der Praxis auch direkt die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Instrumente.
- Im Zuge der Aufgabenübernahme durch die **Autobahn GmbH des Bundes** und das **Fernstraßenbundesamt** muss ein Abriss bei der Planung, Genehmigung und Umsetzung von Vorhaben vermieden werden. Hinweise auf eine Abnahme der Anzahl der Ausschreibungen auf Ebene der derzeit noch zuständigen Landesverwaltungen sind ein Indiz für einen solchen Abriss.
- Die effizienzsteigernde **Integration von Planungs- und Genehmigungsverfahren** muss vorangetrieben werden. Pilotvorhaben für ein integriertes Genehmigungsverfahren, bei dem die Belange der Raumordnung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens geprüft werden, sind ein erster Schritt in diese Richtung.
- Die **partnerschaftliche Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und Bauunternehmen sollte gestärkt werden, z.B. durch Pilotprojekte mit finanziellen Anreizmechanismen oder durch Pilotprojekte in Kombination mit der Anwendung des **Building Information Modeling (BIM)**. Hierzu zählt die konsequente Umsetzung des Stufenplans des BMVI zur BIM-Einführung und seine bundesweit-flächendeckend Ausweitung.
- Neben einer Revision der **Natura 2000 Richtlinien** u.a. in Bezug auf Bestandsschutz, Individuenbezug und Kumulation ist auf EU-Ebene die Aktualisierung der Artenschutzlisten der **Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie** und der **Vogelschutzrichtlinie** der EU nach wissenschaftlichen Kriterien anzustreben
- Die Erarbeitung einer **Leitlinie** als Handlungsanweisung für die Genehmigungsbehörden könnte für solche Fälle hilfreich sein, in denen eine **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** nicht vorzunehmen ist, diese aber dennoch vorgenommen wird, um die behördliche Prognoseentscheidung auf eine "gesicherte" Grundlage zu stellen.

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 36 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
Referent
T: +493020281528
J.Fritz@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1105