

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 19/27660 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen

A. Problem

Bei Investitionen bzw. Ersatzinvestitionen in Kreuzungsbauwerke im Zuge öffentlicher Straßen und Eisenbahnstrecken werden mögliche Synergien für die Verbesserung der Mobilität auf beiden sich kreuzenden Verkehrswegen gegenwärtig nicht vollständig ausgeschöpft, da die gesetzliche Finanzierungsverantwortung insbesondere für kommunale Baulasträger zu wenig Anreize dafür schafft, gemeinsame Maßnahmen zu planen.

Im Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz (FStrBAG) soll den Ländern ermöglicht werden, die Aufgaben der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau und für die Änderung von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes zu übernehmen. Eine entsprechende Ermächtigung zur Regelung durch Bundesgesetz sieht Artikel 143e Absatz 3 des Grundgesetzes vor. Bisher ist die Möglichkeit der Übernahme nur für Bundesautobahnen einfachgesetzlich in § 3 Absatz 3 FStrBAG geregelt.

B. Lösung

Durch die Entlastung der Kommunen von Finanzierungsbeiträgen nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Eisenbahnkreuzungsgesetz werden Investitionen in die Infrastruktur für den Radverkehr sowie in das Schienennetz beschleunigt. Damit sollen kommunale Haushalte entlastet und die Investitionsbedingungen insbesondere für den Ausbau kommunaler Radwege sollen verbessert werden, um durch eine attraktive Infrastruktur für den Radverkehr dessen Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen zu steigern und damit einen Beitrag zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Verkehrssektor auf der Grundlage des Bundes-Klimaschutzgesetzes zu leisten. Zudem sind weitere Regelungen zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bei der Abwicklung von Baumaßnahmen an Eisenbahnkreuzungen vorgesehen.

Durch eine Änderung des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes (FStrBAG) wird den Ländern ermöglicht, die Aufgaben der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau und für die Änderung von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes zu übernehmen.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27660 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Bezeichnung des Gesetzentwurfs wird wie folgt gefasst:
„Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften“.
2. Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

,Artikel 1

Änderung des Bundesfernstraßengesetzes

Das Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 12 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:
„Bei Kreuzungen mit einer kommunalen Straße sind die Vorteile, die dem Träger der Straßenbaulast der Bundesfernstraße durch die Änderung nach Satz 1 entstehen, auszugleichen.“
2. Dem § 18f wird folgender Absatz 8 angefügt:
„(8) Im Übrigen gelten die Enteignungsgesetze der Länder.“ ‘
3. Artikel 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:
 1. § 5 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 2 werden die Wörter „nach Maßgabe des § 13 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2“ durch die Wörter „nach Maßgabe des § 13 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2“ ersetzt.
 - b) In Satz 3 werden die Wörter „die von der Landesregierung bestimmte Behörde“ durch die Wörter „die nach Landesrecht zuständige Behörde“ ersetzt.‘
 - b) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt:
 2. § 8 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden die Wörter „der von der Landesregierung bestimmten Behörde“ durch die Wörter „der nach Landesrecht zuständigen Behörde“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 werden die Wörter „die von der Landesregierung bestimmte Behörde“ durch die Wörter „die nach Landesrecht zuständige Behörde“ ersetzt.‘
 - c) Die bisherigen Nummern 2 bis 8 werden die Nummern 3 bis 9.

- d) Nummer 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Buchstabe a wird folgender Buchstabe b eingefügt:
 - „b) In Absatz 1 Nummer 1 wird das Wort „erwachsen“ durch das Wort „entstehen“ ersetzt.“
 - bb) Der bisherige Buchstabe b wird Buchstabe c.
 - e) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:
 - „4. § 13 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Wörter „kommunalen Straße“ durch die Wörter „Straße in kommunaler Baulast“ ersetzt.
 - b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Bei Kreuzungen einer nichtbundeseigenen Eisenbahn mit einer Straße in kommunaler Baulast trägt das Land, in dem die Kreuzung liegt, zwei Drittel und die nichtbundeseigene Eisenbahn ein Drittel der Kosten.“
 - c) In Satz 3 werden die Wörter „kommunale Straßen“ durch die Wörter „Straßen in kommunaler Baulast“ ersetzt.“
4. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 3 eingefügt:

„Artikel 3

Änderung des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes

§ 3 des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3143), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- 1. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) § 2 Absatz 2 findet keine Anwendung auf Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren, die vor dem 1. Januar 2021 bereits von den Ländern eingeleitet worden sind. Satz 1 umfasst dabei auch von den Ländern

 - 1. vor dem 1. Januar 2021 bereits eingeleitete Planergänzungen und ergänzende Verfahren sowie Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens nach § 17d Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes,
 - 2. vor dem 1. Januar 2021 bereits eingeleitete Verfahren zur Umsetzung eines Entscheidungsvorbehalts nach § 17b Absatz 1 des Bundesfernstraßengesetzes in Verbindung mit § 74 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes,
 - 3. vor dem 1. Januar 2021 bereits eingeleitete Verfahren zur Verlängerung eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 17c Nummer 1 bis 3 des Bundesfernstraßengesetzes sowie
 - 4. vor dem 1. Januar 2021 bereits eingeleitete Verfahren wegen nicht voraussehbarer Wirkungen nach § 17c des Bundesfernstraßengesetzes in Verbindung mit § 75 Absatz 2 Satz 2 bis 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

§ 2 Absatz 2 findet auch keine Anwendung auf

1. nach dem 31. Dezember 2020 eingeleitete Planergänzungen und ergänzende Verfahren nach § 17d Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes, soweit diese ein vor dem 1. Januar 2021 eingeleitetes Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren betreffen, über das noch nicht bestandskräftig entschieden wurde, sowie
2. eingeleitete Verfahren nach den §§ 48, 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen, soweit das jeweilige Verfahren den Zweck hat, einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung außer Vollzug zu setzen, um Verfahren nach § 17d Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes und § 75 Absatz 1a Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Maßgabe der Nummer 1 zu ermöglichen.

Für Verfahren nach den Sätzen 1 bis 3 bleiben die Länder zuständig und führen etwaige Verfahren fort. Eine Klage ist in diesen Verfahren nach § 78 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung gegen das Land, dessen Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat, oder, sofern das Landesrecht dies bestimmt, gegen die Behörde selbst, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat, zu richten. Ein Verfahren gilt als eingeleitet

1. bei Planfeststellungsverfahren mit der Einreichung des Plans bei der Anhörungsbehörde nach § 17a des Bundesfernstraßengesetzes in Verbindung mit § 73 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und
2. bei der Plangenehmigung mit dem Antrag auf Einreichung des Plans bei der Anhörungs- oder Planfeststellungsbehörde nach § 17b Absatz 1 Nummer 2 Satz 2 und § 17a des Bundesfernstraßengesetzes in Verbindung mit § 73 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Bei Planergänzungen oder ergänzenden Verfahren kann an die Stelle des Antrags auch eine von Amts wegen getroffene Entscheidung der Planfeststellungsbehörde des Landes treten.“

2. Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Wenn ein Land dies beim Fernstraßen-Bundesamt beantragt, ist abweichend von § 2 Absatz 2 und 3 eine nach Landesrecht zuständige Behörde die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in Planfeststellungsverfahren oder die Plangenehmigungsbehörde in Plangenehmigungsverfahren, die auf der Grundlage des § 17 des Bundesfernstraßengesetzes für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen oder Bundesstraßen in Bundesverwaltung durchgeführt werden, sowie für die Entscheidung nach § 74 Absatz 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zuständig. Sofern das Fernstraßen-Bundesamt und das Land nicht etwas anderes vereinbaren, wird die beantragte Übernahme wirksam mit Beginn des zweiten auf die Antragstellung folgenden Kalenderjahres; das jeweilige Land trägt ab diesem Zeitpunkt seine Kosten. Die Übernahme ist in einem vom Land zu bestimmenden Amtsblatt zu veröffentlichen. Die Antragstellung eines Landes erfolgt stets für alle Bundesautobahnen, die in dem jeweiligen Land liegen, und zugleich für alle Bundesstraßen in Bundesverwaltung, die in dem jeweiligen Land

liegen, und ist nur ein einziges Mal möglich. Erfolgt die Antragstellung mit Wirkung zum 1. Januar 2021, tritt die Zuständigkeit des Fernstraßen-Bundesamtes nach § 2 Absatz 2 nicht ein. Umfasste der Antrag auf Übernahme zum 1. Januar 2021 nur die Bundesautobahnen, die in dem jeweiligen Land liegen, kann das Land den Antrag einmalig auf die Übernahme der Bundesstraßen in Bundesverwaltung, die in dem jeweiligen Land liegen, erweitern. Erfolgt eine Antragstellung mit Wirkung zu einem späteren Zeitpunkt, gilt Absatz 2 entsprechend, so dass die nach dem 1. Januar 2021 bis zum Zeitpunkt der wirksamen Übernahme eingeleiteten Verfahren vom Fernstraßen-Bundesamt fortgeführt werden und das jeweilige Land die Kosten ab dem Zeitpunkt der wirksamen Übernahme erstattet.“

3. Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Bei Zuständigkeit einer nach Landesrecht zuständigen Behörde ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur berechtigt, die Zuständigkeit für die Befugnisse nach § 2 Absatz 2 und 3 dem Fernstraßen-Bundesamt zu übertragen, sofern es tatsächliche Anhaltspunkte gibt, dass ein Land seiner Aufgabe zur Schaffung von Baurecht nach den §§ 17 bis 17e des Bundesfernstraßengesetzes nicht ordnungsgemäß nachkommt. Die Übertragung der Befugnisse auf das Fernstraßen-Bundesamt wird mit Beginn des zweiten auf die Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur folgenden Kalenderjahres wirksam und der Bund trägt ab diesem Zeitpunkt die Kosten. Absatz 2 gilt entsprechend, so dass die bis zum Zeitpunkt der wirksamen Übertragung auf das Fernstraßen-Bundesamt eingeleiteten Verfahren von dem jeweiligen Land fortgeführt werden und das Fernstraßen-Bundesamt dem jeweiligen Land die Kosten ab dem Zeitpunkt der wirksamen Übertragung erstattet. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird den Zeitpunkt der wirksamen Übertragung im Bundesanzeiger veröffentlichen.“ ‘

5. Der bisherige Artikel 3 wird Artikel 4 und dem Wortlaut wird folgender Satz angefügt:

„Abweichend von Satz 1 tritt Artikel 3 am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Berlin, den 14. April 2021

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Cem Özdemir
Vorsitzender

Sabine Leidig
Berichterstatlerin

Bericht der Abgeordneten Sabine Leidig

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/27660** in seiner 218. Sitzung am 25. März 2021 beraten und an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur federführenden Beratung sowie an den Haushaltsausschuss zur Mitberatung und nach § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf beinhaltet im Wesentlichen eine Entlastung der Kommunen von Finanzierungsbeiträgen nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, um damit Investitionen in die Infrastruktur für den Radverkehr sowie in das Schienennetz zu beschleunigen. Damit sollen kommunale Haushalte entlastet und die Investitionsbedingungen insbesondere für den Ausbau kommunaler Radwege sollen verbessert werden, um durch eine attraktive Infrastruktur für den Radverkehr dessen Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen zu steigern und damit einen Beitrag zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Verkehrssektor auf der Grundlage des Bundes-Klimaschutzgesetzes zu leisten. Zudem sind in dem Gesetzentwurf weitere Regelungen zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bei der Abwicklung von Baumaßnahmen an Eisenbahnkreuzungen vorgesehen. Zum Hintergrund der vorgesehenen Regelungen wird in dem Gesetzentwurf festgestellt, dass bei Investitionen bzw. Ersatzinvestitionen in Kreuzungsbauwerke im Zuge öffentlicher Straßen und Eisenbahnstrecken mögliche Synergien für die Verbesserung der Mobilität auf beiden sich kreuzenden Verkehrswegen gegenwärtig nicht vollständig ausgeschöpft werden, da die gesetzliche Finanzierungsverantwortung insbesondere für kommunale Bau- lastträger zu wenig Anreize dafür schafft, gemeinsame Maßnahmen zu planen.

III. Stellungnahmen des mitberatenden Ausschusses und des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27660 in seiner 94. Sitzung am 14. April 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(8)8538.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)102-9):

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 70. Sitzung am 24. Februar 2021 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (BR-Drs. 69/21) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Das Regelungsvorhaben hat voraussichtlich Auswirkungen auf den Bereich Adipositasquote von Jugendlichen (Indikator 3.1 e) und Erwachsenen (Indikator 3.1 f) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, weil regelmäßiges Radfahren eine gesunde Lebensweise fördert. Bereits 30 Minuten tägliches Radfahren senkt das Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen um über 50 % und beugt typischen Zivilisationskrankheiten (wie z. B. Diabetes), für die

Adipositas einen großen Risikofaktor darstellt, und kognitiven Leiden vor. Der positive Effekt der Bewegung übersteigt deutlich die Belastung durch Schadstoffe – selbst entlang dicht befahrener Straßen.

Des Weiteren wirkt sich das Gesetzesvorhaben auf den Bereich Emissionen von Luftschadstoffen (Indikator 3.2.a) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus, denn in Städten können 14 % der Luftschadstoffe eingespart werden, wenn der Radverkehrsanteil um 10 Prozentpunkte zulasten des Pkw erhöht wird. Dies trägt auch zu einer Reduktion der Lärmbelastung bei. Dadurch werden die zahlreichen durch den motorisierten Verkehr bedingten physischen und psychischen Folgeerkrankungen abgemildert. Der Gesetzentwurf hat zudem Auswirkungen auf den Bereich Treibhausgasemissionen (Indikator 13.1. a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie), weil eine sichere und attraktive Radinfrastruktur mehr und mehr Bürgerinnen und Bürger veranlasst, häufiger vom Pkw auf das Rad umzusteigen. Die gefahrenen Kilometer per Rad können sich so durch deutlich mehr und längere Wege erhöhen. Die Anzahl der Wege kann bis zum Jahr 2030 von rund 120 auf 180 Wege je Person und Jahr zunehmen. Auch die durchschnittliche Länge der mit dem Rad zurückgelegten Wege kann in diesem Zeitraum von 3,7 km auf 6 km erhöhen. So trägt das Radverkehrsaufkommen zu einer Einsparung von schätzungsweise 7,0 Mio. t CO₂ oder 4 % der Treibhausgasemissionen im Verkehr bei. Eine Erhöhung der Anzahl und Länge der mit dem Rad zurückgelegten Fahrten um rd. 50 % führt zu einer weiteren Einsparung von ca. 3,5 Mio. t CO₂. In Städten können 14 % der Treibhausgase eingespart werden, wenn der Radverkehrsanteil um 10 Prozentpunkte zulasten des Pkw erhöht wird.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs), Indikatorenbereiche und Indikatoren:

- Leitprinzip 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,
- SDG 3 – Gesundheit und Wohlergehen,
- SDG 13 – Maßnahmen zum Klimaschutz,
- Indikator 3.1.e – Adipositasquote von Jugendlichen,
- Indikator 3.1.f – Adipositasquote von Erwachsenen,
- Indikator 3.2.a – Emissionen von Luftschadstoffen und
- Indikator 13.1.a – Treibhausgasemissionen.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist nachvollziehbar und plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/27660 in seiner 106. Sitzung am 14. April 2021 beraten. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Änderungsantrag eingebracht (Ausschussdrucksache 19(15)482), dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung sowie aus dem Besonderen Teil dieses Berichts ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** äußerte, mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs werde ein wesentliches Problem beim Bau von Radwegen im Bereich stillgelegter Bahnstrecken durch eindeutige Regelungen gelöst, was sehr zu begrüßen sei. Mit dem Gesetz würden die kommunalen Haushalte entlastet und der Radwegeausbau werde erleichtert. Mit dem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen greife man zum Teil Forderungen des Bundesrates auf und nehme Klarstellungen im Hinblick auf Zuständigkeiten im Bereich des Fernstraßenbaus vor.

Die **Fraktion der SPD** begrüßte den Gesetzentwurf und betonte, man setze damit an vielen „Stellschrauben“ an, um schneller planen, bauen und realisieren zu können. So könnten künftig auch Fahrradstrecken in geeigneten Fällen auf stillgelegten Bahnstrecken schneller realisiert werden. Sie wies aber darauf hin, dass der Rückbau von Bahnstrecken an sich im Hinblick auf die hohen schienenpolitischen Prioritäten der Koalition grundsätzlich nicht

unkritisch sei. Ein gutes Signal sei auch die vorgesehene finanzielle Entlastung der Kommunen, die auch dazu führen könne, dass Kommunen einzelnen Bahnprojekten wohlwollender gegenüberstünden. Wichtig sei zudem, dass die zum Fernstraßenausbau vorgesehenen Änderungen auch zu einer weiteren Beschleunigung führten.

Die **Fraktion der AfD** führte aus, grundsätzlich unterstütze man das Anliegen des Gesetzentwurfs. Dies betreffe insbesondere die vorgesehene Entlastung der Kommunen im Bereich von Eisenbahnkreuzungen und die beabsichtigten Verwaltungsvereinfachungen. Die Frage des Baus von Radwegen auf stillgelegten Bahnstrecken müsse im Einzelfall vor Ort entschieden werden. Die umfangreichen Änderungen zum Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz, die in dem Änderungsantrag enthalten seien, habe man wegen der Kurzfristigkeit des Eingangs des Antrags nicht ausreichend prüfen können, so dass man sich enthalten werde.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, sie begrüße die vorgesehene Entlastung der Kommunen ebenso wie die Vereinfachungen bei der Kostenaufteilung. Sie erhoffe sich dadurch, dass Projekte sowohl in der Planung, wie auch in der Umsetzung schneller vorankämen. Die im Änderungsantrag vorgesehenen Änderungen zum Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz erweckten den Eindruck, dass es sich hier um eine „Notoperation“ handele. Wenn dies der Rechtssicherheit diene, trage man diese Änderungen aber auch mit.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, sie begrüße außerordentlich die vorgesehene Entlastung der Kommunen im Bereich von Eisenbahnkreuzungen. Solche Entlastungen habe sie immer wieder gefordert. Zu begrüßen sei auch, dass die gesetzlichen Regelungen nun auch für nichtbundeseigene Eisenbahnen nachgebessert würden. Das von der Bundesregierung gegenüber Kritik des Bundesrates vorgetragene Argument, die Kostenlasten bei Eisenbahn- und Straßenbrücken würde sich insgesamt im Wesentlichen ausgleichen, finde sie nicht überzeugend, da es immer um eine konkrete Kommune gehe. Zudem sei sie der Auffassung, dass Bahnanlagen grundsätzlich ohnehin nicht zurückgebaut werden sollten, da Deutschland zu wenig Schieneninfrastruktur habe, um Verkehre in der erforderlichen Größenordnung zu verlagern.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte fest, auch sie begrüße die vorgesehenen Änderungen und die damit verbundenen Entlastungen der Kommunen. Man hoffe auf Verbesserungen durch die geänderte Finanzierung sowie durch die vorgesehenen Verwaltungsvereinfachungen.

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(15)482 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD und DIE LINKE. angenommen. Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD empfiehlt der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/27660 in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD auf Ausschussdrucksache 19(15)482.

B. Besonderer Teil

Begründung zu den Änderungen

Zu Nummer 1

Die Bezeichnung des Gesetzes war auf Grund des neuen Artikels 4 anzupassen.

Zu Nummer 2

Die Eingangsformel ist neu zu fassen, weil neben § 12 Absatz 3 auch § 18f des Bundesfernstraßengesetzes geändert werden soll.

Die im Gesetzentwurf verwendete Formulierung „kommunalen Straße“ ließ offen, ob auch Ortsdurchfahrten in der Baulast der Gemeinden mit umfasst sind. Daher wird die Formulierung „Straße in kommunaler Baulast“ zur Präzisierung verwendet.

In § 18f FStrG ist geregelt, dass die Enteignungsbehörde bei Vorliegen der Voraussetzungen den Träger der Straßenbaulast in den vorzeitigen Besitz einweist. Für die Verfahrensweise bedarf es jedoch einer Verweisung in § 18f FStrG auf die Enteignungsgesetze der Länder, wie bereits in der Regelung zur Enteignung in § 19 FStrG. Denn –

im Gegensatz zu § 19 FStrG – verweist § 18f FStrG zur Ausführung nicht auf die Enteignungsgesetze der Länder. Damit fehlt der Weg in das landesrechtlich geregelte Verfahren, nach dem die Enteignungsbehörde handelt. Eine entsprechende Verweisung wurde bereits durch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I Seite 2694) in das Allgemeine Eisenbahngesetz, das hinsichtlich der Enteignung und Vorzeitigen Besitzeinweisung ansonsten strukturell und inhaltlich mit § 18f und § 19 FStrG identisch ist, aufgenommen. Insofern erfolgt hier eine weitere Harmonisierung der Infrastrukturfachgesetze, wie es auch in BR-Drucksache 670/20 (Beschluss) Nummer 1 bereits angesprochen wurde.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

Inhalt der Vorschrift des § 5 Absatz 1 Satz 3 EKrG ist die Zuständigkeit für die Genehmigung von Eisenbahnkreuzungsvereinbarungen. Im Verantwortungsbereich des Bundes wird das BMVI als zuständige Stelle bestimmt, für den Verantwortungsbereich der Länder war im Gesetzentwurf vorgeschrieben, dass die Landesregierungen die zuständige Stelle zu bestimmen haben. Diese Bestimmung griff in die Organisationshoheit der Länder ein, indem durch Bundesgesetz die für die Zuständigkeitsbestimmung in den Ländern verantwortliche Institution vorgeschrieben wurde. Deshalb wird die Festlegung in § 5 Absatz 1 EKrG offen formuliert und stellt nur auf „die nach Landesrecht bestimmte Behörde“ ab.

Zu Buchstabe b

Inhalt der Vorschrift des § 8 EKrG Absatz 1 und 2 ist die Zuständigkeit als Anordnungsbehörde für Entscheidungen über den Erlass von Anordnungen im Kreuzungsrechtsverfahren, über die Zulassung von Ausnahmen vom Verbot neuer Bahnübergänge, über die Eigenschaften einer Straße und über die Gewährung von Zuschüssen. Absatz 1 regelt zusätzlich die Entscheidung des BMVI im Benehmen mit „der von der von der Landesregierung bestimmten Behörde“. In beiden Absätzen wird ebenfalls die Formulierung „die nach Landesrecht bestimmte Behörde“ verwendet.

Zu Buchstabe c

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe d

Die Änderung beinhaltet eine sprachliche Anpassung in § 12 Absatz 1 Nummer 1 EKrG an den neuen Satz 2 des § 12 Absatz 3 FStrG.

Zu Buchstabe e

Statt der im Gesetzentwurf verwendeten Formulierung „kommunalen Straße“ wird in § 13 EKrG ebenfalls die Formulierung „Straße in kommunaler Baulast“ zur Präzisierung verwendet.

Zu Nummer 4

Zu Nummer 1

Nummer 1 fasst § 3 Absatz 2 FStrBAG neu. Die Neufassung dient der Klarstellung.

Betroffen sind die Länder, bei denen die Zuständigkeit für die Planfeststellung und Plangenehmigung von Bundesfernstraßenvorhaben ab dem 1. Januar 2021 in Bundesverwaltung übergeht. Soweit in dieser Begründung nachfolgend ausschließlich das Planfeststellungsverfahren genannt wird, ist damit auch das Plangenehmigungsverfahren erfasst.

Die Zuständigkeit der Länder besteht fort, wenn ein Planfeststellungsverfahren, ergänzendes Verfahren, eine Planergänzung ein Planänderungsverfahren vor dem 1. Januar 2021 bereits eingeleitet worden ist. Dies gilt auch für vor dem 1. Januar 2021 bereits eingeleitete Verfahren

- zur Umsetzung einer vorbehaltenen Entscheidung nach § 17b Absatz 1 FStrG und § 74 Absatz 3 VwVfG,
- zur Umsetzung einer vorbehaltenen Entscheidung nach § 17b Absatz 1 FStrG und § 74 Absatz 3 VwVfG,
- wegen nicht voraussehbarer Wirkungen nach § 17c FStrG und § 75 Absatz 2 Satz 2 bis Satz 4 VwVfG.

Dies wird durch § 3 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bis 4 und Satz 4 klargestellt. Im Umkehrschluss ist das Fernstraßen-Bundesamt zuständig, wenn die vorgenannten Verfahren mit dem Stichtag 1. Januar 2021 eingeleitet werden.

Satz 3 Nummer 1 und 2 enthalten hiervon Ausnahmen wenn bestimmte Verfahren nach dem 31.12.2020 eingeleitet werden, sich aber auf vor dem 1. Januar 2021 eingeleitete Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren beziehen und deren Entscheidungen noch nicht bestandskräftig sind.

Durch die Klarstellung in § 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und Satz 4 verbleibt die Zuständigkeit für Planergänzungen oder ein ergänzendes Verfahren zur Heilung von Fehlern (§ 17d Satz 1 FStrG in Verbindung mit § 75 Absatz 1a Satz 2 VwVfG) beim Land auch dann, wenn es nach dem 31.12.2020 eingeleitet worden ist. Das der Planergänzung oder dem ergänzenden Verfahren zu Grunde liegende Planfeststellungsverfahren muss vor dem 1. Januar 2021 eingeleitet worden sein und der Planfeststellungsbeschluss darf nicht gegenüber allen Betroffenen bestandskräftig geworden sein. Durch das Abstellen auf die Bestandskraft ist sichergestellt, dass die Zuständigkeit der Länder zeitlich begrenzt ist und spätestens mit der Bestandskraft, d.h. letztlich nach Abschluss etwaiger Klageverfahren endet. Maßgeblich ist dafür § 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und Satz 4. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist es geboten, einen zuständigen Rechtsträger und eine zuständige Behörde für die beiden Fehlerheilungsverfahren nach § 75 Absatz 1a Satz 2 VwVfG zu benennen; insoweit sind auch vom Vorhabenträger im Rahmen der Fehlerheilung beantragte anderweitige Planänderungen umfasst. Um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, soll sich die Klage nur gegen einen Klagegegner richten.

Die Regelung in § 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 greift diesen Gedanken auf. Wenn zum Beispiel Dritte die Aufhebung eines noch nicht bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses nach den §§ 48, 49 VwVfG beantragen, um diesen außer Vollzug zu setzen um eine Fehlerheilung in einem Verfahren nach § 17d Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes und § 75 Absatz 1a Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu ermöglichen, ist es sachgerecht, beide Verfahren vom Land fortführen zu lassen. Die Regelung findet nur Anwendung, wenn der Planfeststellungsbeschluss noch nicht bestandskräftig geworden ist („[um ein Verfahren] nach Maßgabe von Nummer 1 zu ermöglichen“).

In § 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 werden Planänderungsverfahren nicht genannt. Somit werden im Umkehrschluss nach dem 31. Dezember 2020 eingeleitete Verfahren zur Planänderung (§ 17d Satz 2 FStrG i.V.m. § 76 VwVfG) vom Fernstraßen-Bundesamt durchgeführt, da die Übergangsvorschrift in § 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und Satz 4 insoweit nicht greift. Sachliche Rechtfertigung dafür ist, dass es sich bei der Planänderung um ein „neues“, vom ursprünglichen Planfeststellungsverfahren getrenntes Verfahren und nicht um die Fortsetzung eines bereits eingeleiteten Verfahrens handelt.

Nach dem 31. Dezember 2020 eingeleitete Verfahren wegen nicht voraussehbarer Wirkungen nach § 75 Absatz 2 Satz 2 VwVfG werden im Umkehrschluss vom Fernstraßen-Bundesamt durchgeführt. Nach dem Urteil des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.09.1992 (Az. 4 C 34-38/89, juris Rn.19 ff.) handelt es sich entgegen einer weit verbreiteten Ansicht in der Literatur nicht um ein vom ursprünglichen Planfeststellungsverfahren getrenntes Verwaltungsverfahren, sondern um eine Planergänzung. Daher findet § 3 Absatz 1 FStrBAG keine Anwendung, sondern die Zuständigkeit wird nunmehr rechtssicher in § 3 Absatz 2 FStrBAG geregelt. Somit ergibt sich auch eine Zuständigkeit des Fernstraßen-Bundesamtes. Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus § 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und Satz 4, denn die Länder bleiben nur nach Maßgabe dieser Normen für Verfahren wegen nicht voraussehbarer Wirkungen nach § 75 Absatz 2 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zuständig.

Satz 4 stellt klar, dass für die Verfahren nach den Sätzen 1 bis 3 die Länder zuständig bleiben, und Satz 5 regelt, gegen wen eine Klage nach Maßgabe von § 78 Absatz 1 VwGO zu richten ist.

Die Sätze 6 und 7 definieren, wann ein Verfahren im Sinne von § 3 Absatz 2 FStrBAG als eingeleitet gilt. Die Verfahrenseinleitung ist vor dem 1. Januar 2021 erfolgt, wenn der Träger des Vorhabens den Antrag auf Planfeststellung bei der Anhörungsbehörde bis einschließlich 31.12.2020 gestellt hat und den Plan nach § 73 Absatz 1 Satz 1 VwVfG eingereicht hat (Satz 6 Nummer 1); bei der Plangenehmigung (Satz 6 Nummer 2) mit dem Antrag auf Einleitung der Plangenehmigung bei der Anhörungsbehörde (bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist und sich das Verfahren nach § 17b Nr. 1 Satz 3 FStrG richtet) oder der Planfeststellungsbehörde (bei Vorhaben, für die kein Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist). Anträge auf Durchführung vorgelagerter Verfahrensschritte wie zum Beispiel die Feststellung der UVP-Pflicht nach § 5 UVPg (auch in Verbindung mit § 7 UVPg), die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen nach § 15 UVPg oder die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Absatz 3 VwVfG durch den Straßenbaulastträger reichen nicht aus. Gestellt ist der Antrag erst, wenn der Vorhabenträger gegenüber der Anhörungs-

behörde den vorbehaltlosen Willen zum Ausdruck bringt, einen Planfeststellungsbeschluss bzw. eine Plangenehmigung zu erhalten. Eingereicht werden sein müssen jedenfalls die Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlage erkennen lassen (§ 73 Absatz 1 Satz 2 VwVfG). Auf § 73 Absatz 1 Satz 2 VwVfG wird in Satz 6 Nummern 1 und 2 jeweils ausdrücklich Bezug genommen. Nicht erforderlich ist, dass der eingereichte Plan tatsächlich bereits vollständig auslegungsfähig ist.

Satz 7 stellt bei ergänzenden Verfahren und Planergänzungsverfahren klar, dass an die Stelle des Antrags auch eine von Amts wegen getroffene Einleitungsentscheidung der zuständigen Behörde treten kann.

Zu Nummer 2

Nummer 2 fasst § 3 Absatz 3 FStrBAG neu und ermöglicht den Ländern die Aufgaben der Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau und für die Änderung von sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes zu übernehmen. Eine entsprechende Ermächtigung zur Regelung durch Bundesgesetz sieht Artikel 143e Absatz 3 des Grundgesetzes vor. Bislang ist die Möglichkeit der Übernahme nur für Bundesautobahnen einfachgesetzlich in § 3 Absatz 3 FStrBAG geregelt. Von der Neuregelung sind die Länder betroffen, die die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs nach Artikel 90 Absatz 4 oder Artikel 143e Absatz 2 des Grundgesetzes in Bundesverwaltung abgegeben haben oder zukünftig abgeben werden. Länder, die die Bundesstraßen des Fernverkehrs nicht in Bundesverwaltung abgegeben haben oder werden, sind nicht betroffen. Sie nehmen die Aufgaben der Planfeststellung und Plangenehmigung im Auftrag des Bundes wahr (Artikel 90 Absatz 3 des Grundgesetzes).

Das Verfahren zur Übernahme der Zuständigkeit entspricht dem bei Bundesautobahnen, insbesondere bedarf es eines Antrags des Landes. Die Änderung in § 3 Absatz 3 Satz 2 FStrBAG stellt klar, dass der Zeitpunkt des Zuständigkeitswechsels zwischen Fernstraßen-Bundesamt und dem Land einvernehmlich geregelt werden kann, spätestens aber mit Beginn des zweiten auf die Antragstellung folgenden Kalenderjahres wirksam wird. Die Änderung von § 3 Absatz 3 Satz 4 stellt klar, dass ein Land die Aufgaben der Planfeststellung oder Plangenehmigung nur einheitlich für Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung übernehmen kann. Durch die Einfügung des neuen Satz 6 wird eine einmalige Übergangsregelung geschaffen, die auf Grund der zum 01.01.2021 noch geltenden Fassung von § 3 Absatz 3 notwendig ist. § 3 Absatz 3 FStrBAG wird auf Grundlage von Artikel 143e Absatz 3 des Grundgesetzes erneut erlassen und neu gefasst. Vereinzelt geäußerte Bedenken an der Wirksamkeit des bisherigen § 3 Absatz 3 FStrBAG, die sich insbesondere daraus ergeben, dass Artikel 143e Absatz 3 des Grundgesetzes erst nach Inkrafttreten zu einem späteren Zeitpunkt erlassen wurde, sollen durch den Neuerlass der Norm ausgeräumt werden.

Zu Nummer 3

Nummer 3 fasst den bisherigen § 3 Absatz 3 Satz 7 bis 10 FStrBAG zu einem neuen Absatz 4 zusammen. Dies dient der Rechtsklarheit, da dieser Absatz die Möglichkeit der Rückübertragung der Zuständigkeit auf den Bund nun zusammengefasst darstellt. Zugleich wird im neuen Satz 1 klargestellt, dass die Voraussetzungen der Rückübertragung einheitlich für Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung gelten. § 3 Absatz 4 FStrBAG wird ebenfalls auf Grundlage von Artikel 143e Absatz 3 des Grundgesetzes neu gefasst (siehe die Begründung zu Nummer 2).

Zu Nummer 5

Die Änderung der Nummerierung der Artikel ist eine redaktionelle Folgeänderung. Durch die Anfügung von Satz 2 in Artikel 4 wird geregelt, dass die durch Artikel 3 getroffenen Regelungen anders als die übrigen Regelungen dieses Gesetzes bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

Berlin, den 14. April 2021

Sabine Leidig
Berichterstatlerin