

21.09.18

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob durch eine Änderung im Bundesfernstraßengesetz, im Verwaltungsverfahrens- oder Verwaltungsprozessrecht geregelt werden kann, dass in den Fällen, in denen Fehler durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, das Gericht die mangelnde Vollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses nur für die Teile des Vorhabens feststellt, auf die sich der Fehler ausgewirkt hat.

Begründung:

Eine Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses wegen eines nach § 75 Absatz 1a Satz 1 VwVfG erheblichen Mangels ist nach Absatz 1a Satz 2 ausgeschlossen, wenn die Planfeststellungsbehörde diesen durch eine Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren beheben kann. Diese Vorschrift dient dem Grundsatz der Planerhaltung und damit der Planungsbeschleunigung. Es erfolgt in diesen Fällen in Abweichung von § 113 Absatz 1 VwGO durch das Gericht nur die Feststellung der mangelnden Vollziehbarkeit.

Zu einer erheblichen Beschleunigung der Verfahren würde es beitragen, wenn das Gericht die Möglichkeit erhielte, die mangelnde Vollziehbarkeit nur für die Teile des Vorhabens feststellen zu müssen, die von dem Mangel betroffen sind.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung dahingehend möglich ist, dass Rechtsmittel gegen einen Planfeststellungsbeschluss nur dann aufschiebende Wirkung entfalten, wenn mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass mögliche Rechtsfehler auch durch ergänzende Verfahren nicht geheilt werden können.

Begründung:

Diese Prüfbitte greift einen Vorschlag des Innovationsforums Planungsbeschleunigung (Abschlussbericht 03/2017, S. 39) auf.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die vorgesehenen Änderungen entsprechend auf andere Fachplanungsgesetze übertragen werden sollten und ob der Wortlaut der fachplanungsrechtlichen Regelungen anzugleichen ist.

Begründung:

Es ist zu befürchten, dass der Gesetzentwurf zu einer weiteren Zersplitterung des ohnehin schon uneinheitlichen Fachplanungsrechts führt, indem er bestimmte Regelungen und Instrumentarien nur für das Bundesfernstraßengesetz, das Allgemeine Eisenbahngesetz sowie das Bundeswasserstraßengesetz vorsieht und andere Fachplanungsgesetze, die ebenfalls die Verkehrsinfrastruktur betreffen und Regelungen zum Planfeststellungsverfahren enthalten (wie etwa das Luftverkehrsgesetz und das Personenbeförderungsgesetz), nicht berücksichtigt. Gemeint sind mit den Regelungen und Instrumentarien etwa die vorläufige Anordnung nach § 14 Absatz 2 Satz 1 WaStrG, die Veröffentlichung von Plänen im Internet gemäß der neuen § 17g FStrG, § 18f AEG, § 17 WaStrG, der Projektmanager gemäß § 29 NABEG und die Zulassung von Plangenehmigungen in Abweichung von § 74 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 VwVfG.

Weiter erscheint es zur Vereinheitlichung des Fachplanungsrechts angezeigt, den Wortlaut der von dem Gesetzentwurf erfassten Vorschriften anzugleichen: Insbesondere wird in den neuen § 17 Absatz 2 FStrG und § 18 Absatz 2 AEG, die Formulierung des § 14 Absatz 2 Satz 1 WaStrG „wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit den alsbaldigen Beginn der Arbeiten erfordern“ nicht übernommen. Vielmehr heißt es in § 17 Absatz 2 FStrG und § 18 Absatz 2 AEG „wenn an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse besteht“. Eine Be-

gründung für diese Abweichung kann dem Gesetzentwurf nicht entnommen werden. Die Abweichung dürfte über das Sprachliche hinaus eine inhaltliche Dimension haben. Auch mit Blick auf fachplanungsrechtliche Maßstäbe ist ein öffentliches Interesse eher zu bejahen als ein aus dem Wohl der Allgemeinheit abgeleitetes Erfordernis.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat kritisiert ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf Planungs- und Genehmigungsverfahren für Straßen- und U-Bahnen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) nicht mit einbezieht, obwohl innerstädtische, komplexe Verkehrsvorhaben ähnlich bedeutend sind wie Eisenbahntrassen auf dem Land. Das Fachplanungsrecht nach dem PBefG ist daher aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit in den Gesetzentwurf zu integrieren.

5. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 17 Absatz 2 Satz 1, 1a – neu –, 2, 3, 5 und 7 FStrG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c ist § 17 Absatz 2 wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Ist das Planfeststellungsverfahren eingeleitet, kann die Planfeststellungsbehörde auf Antrag des Vorhabenträgers und nach Anhörung der betroffenen Gemeinde und sonstigen Betroffenen eine vorläufige Anordnung erlassen, in der vorbereitende Maßnahmen zum Ausbau oder Neubau festgesetzt werden, wenn

1. mit einer Entscheidung zugunsten des Trägers des Vorhabens gerechnet werden kann,
2. an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse besteht,
3. die nach § 74 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu berücksichtigenden Interessen gewahrt werden und
4. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.“

- b) Nach Satz 1 ist folgender Satz 1a einzufügen:
„§ 16a bleibt hiervon unberührt.“
- c) In Satz 2 sind die Wörter „dieser Interessen“ durch die Wörter „der Interessen nach Satz 1 Nummer 3“ zu ersetzen.
- d) Satz 3 ist wie folgt zu fassen:
„Sie ist dem Vorhabenträger, den anliegenden Gemeinden sowie den Betroffenen zuzustellen und ortsüblich bekannt zu machen.“
- e) In Satz 5 sind die Wörter „oder Teilmaßnahmen“ zu streichen.
- f) Satz 7 ist wie folgt zu fassen:
„Soweit die Wiederherstellung des früheren Zustands nicht möglich oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden oder ein Schaden eingetreten ist, der durch die Wiederherstellung des früheren Zustandes nicht ausgeglichen wird, ist dieser durch den Träger des Vorhabens zu ersetzen.“

Begründung:

Die von den Ländern im Anhörungsverfahren vorgeschlagene Regelung zur vorzeitigen Zulassung von vorbereitenden Maßnahmen wurde ohne nähere Begründung nicht übernommen.

Da den Chancen durch Beschleunigung Risiken durch Fehlinvestitionen gegenüberstehen sollte kein vorgezogener Beginn von Teilmaßnahmen, sondern nur vorbereitende Maßnahmen zugelassen werden. Vorgezogene Teilmaßnahmen können aufgrund zeitlicher oder örtlicher Entwicklung von Randbedingungen nicht mehr mit den übrigen Teilen der Baumaßnahme korrelieren und stellen daher ein hohes Risiko für den Erfolg der gesamten Maßnahme dar. Regressforderungen und die drohende Wiederherstellung des Urzustandes nach Abbruch von Bauleistungen sind nicht abschätzbare Kostenfaktoren.

Vorbereitende Maßnahmen sind z. B. Munitionsbergungen, Rodungen, CEF-Maßnahmen (vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen). Für diese ist ein neues Instrument, mit dem sie rechtssicher vorzeitig zugelassen werden können, äußerst sinnvoll. Prospektion, Rodungen und CEF-Maßnahmen können in der Tat außerordentliche Zeit in Anspruch nehmen. In einigen dieser Fälle ist eine deutliche Verkürzung der Realisierung des Vorhabens denkbar. Dies gilt insbesondere für CEF-Maßnahmen, die aus Gründen des Artenschutzes vor dem Eingriff wirksam sein müssen.

Soweit man am Begriff der Anordnung festhält, sollte diese jedoch nur auf Antrag des Vorhabenträgers ergehen. Dies sollte auch im Gesetzestext deutlich gemacht werden.

Es muss nämlich dem Vorhabenträger im Einzelfall überlassen bleiben, einen Antrag auf vorgezogene Maßnahmen bei der Planfeststellungsbehörde zu stellen. Dabei sind von ihm Aufwand (hauptsächlich personell) und Nutzen einer früheren Fertigstellung gegenüber zu stellen. Diese Beurteilungen können von der neutralen Planfeststellungsbehörde nicht geleistet werden. Sie müsste sich dazu in die Rolle des planenden Vorhabenträgers versetzen, selber Prioritäten setzen und einschätzen, welche Teilmaßnahmen technisch sinnvoll vorab anzuordnen wären. Damit würde es einer solchen Anordnung dann auch an der nötigen Bestimmtheit fehlen. Nur der Vorhabenträger kann als mit der technischen Planung und späteren Ausführungsplanung Beschäftigter richtig einschätzen und darlegen, um welche Maßnahmen es sich in dem konkreten Fall handeln muss.

Die Voraussetzung, dass mit einer positiven Entscheidung zugunsten des Vorhabens gerechnet werden kann, ist hier wieder aufgenommen, denn an vorgezogenen Maßnahmen kann es kein öffentliches Interesse geben, wenn das Vorhaben nicht hinreichend wahrscheinlich umgesetzt wird. Der Gesetzestext suggeriert ansonsten, dass es darauf nicht ankomme. Dies wird entweder zu Fehlentscheidungen und damit Fehlinvestitionen führen, oder aber unzulässigen Druck auf die Planfeststellungsbehörde erzeugen.

Betroffene sind neben den betroffenen Gemeinden vorher anzuhören. Soweit die vorbereitenden Maßnahmen in Rechte der Betroffenen eingreifen, sollte die Einholung des Einverständnisses normiert werden, um sicherzustellen, dass mit den Arbeiten begonnen werden kann. Es reicht zudem nicht aus, lediglich in der Begründung auszuführen, dass die vorläufige Anordnung nicht zur Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt (vgl. Seite 24 der Gesetzesbegründung, Zeile 6), zumal die Ausführungen zur Ergänzung der Duldungspflicht nach § 16a FStrG (Seite 23 zweiter Absatz) dazu in Widerspruch stehen. Wie bei der Plangenehmigung und Befreiung ist das erforderliche Einverständnis der Betroffenen ausdrücklich zu regeln (vgl. für Plangenehmigung und Befreiung § 17 FStrG in Verbindung mit § 74 Absatz 6 Nummer 1 und Absatz 7 Nummer 2 VwVfG). Insgesamt sind die Voraussetzungen einer vorläufigen Anordnung im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit explizit zu normieren.

In Satz 1a soll klargestellt werden, dass die Kompetenz zur vorläufigen Anordnung nach § 17 Absatz 2 Bundesfernstraßengesetz die Kompetenz zur Anordnung von Duldungsverfügungen nach § 16a Absatz 1 Bundesfernstraßengesetz unberührt lässt. Andernfalls wird mit dem § 17 Absatz 2 Bundesfernstraßengesetz eine Vorschrift eingeführt, die § 16a Bundesfernstraßengesetz möglicherweise nicht ergänzt, sondern verdrängt. Dies kann zur Folge haben, dass eine Sperrwirkung für Verfügungen des antragsstellenden Straßenbaulastträgers eintritt und Duldungsverfügungen nicht mehr wirksam erlassen werden können. Zudem würde sodann für die Anordnung von Vorarbeiten zugleich eine Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde begründet werden. Dies ist zwingend zu vermeiden.

Die Formulierung zur Entschädigung ist allgemeiner formuliert worden, da es neben betroffenen Eigentümern, Pächtern usw. auch Schäden geben kann, deren Sachverwalter die öffentliche Hand ist. Beispielsweise, wenn nicht wieder-

herstellbare Umweltveränderungen eingetreten sind (Fällung sehr alter Bäume, die durch Nachpflanzungen allein nicht adäquat auszugleichen sind, Gewässer- veränderungen, die nicht umgekehrt werden können). Eine allgemeine Scha- denersatzregelung, die nicht auf Entschädigung von Betroffenen eingeschränkt ist wie in § 8a BImSchG oder §§ 69 Absatz 2, 17 WHG erscheint daher sinn- voller.

6. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 17 Absatz 2 FStrG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den Regelungsum- fang der vorläufigen Anordnung näher zu prüfen und klarzustellen, ob dieser zur Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt.

Begründung:

In der Einzelbegründung zu § 17 FStrG-E wird ausgeführt, dass die vorläufige Anordnung, ebenso wie der Planfeststellungsbeschluss, nicht zur Inanspruch- nahme fremder Grundstücke berechtige. Gleichwohl lassen andere Aspekte des Regelungsentwurfs den Schluss zu, dass die vorläufige Anordnung auch zu ei- ner Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt. So dürfte das Rege- lungsziel, insbesondere hinsichtlich der Beschleunigung der Bauzeiten, ohne die Inanspruchnahme fremder Grundstücke schwer realisierbar sein. Zudem er- scheint nur bei Annahme der Inanspruchnahme fremder Grundstücke eine Ent- schädigungsregelung des Betroffenen erforderlich.

7. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 17g FStrG)

Artikel 1 Nummer 5 ist zu streichen.

Begründung:

Die Internet-Veröffentlichung von Antrags- und UVP-relevanten Unterlagen ist bereits in § 27a VwVfG sowie in § 20 UVPG geregelt. Zur Vermeidung von Regelungslücken ist die Auffangvorschrift zu begrüßen. Jedoch sollte klarge- stellt werden, welcher Auslegungsumfang und welche Unterlagen durch die Veröffentlichungsregelungen erfasst werden sollen. Hier ist die Regelung der- zeit zu unbestimmt und Rechtsunsicherheiten sind vorgezeichnet.

8. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 17h Satz 1 FStrG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 17h Satz 1 nach dem Wort „Vorhabenträgers“ die Wörter „und auf dessen Kosten“ einzufügen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht im Bereich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (Artikel 2 Nummer 1) und des Bundeswasserstraßengesetzes (Artikel 4 Nummer 5) ausdrücklich vor, dass der Vorhabenträger die Kosten des Projektmanagers übernimmt. Für das Bundesfernstraßengesetz übernimmt der Entwurf diese Regelung nicht. Zur Begründung wird ausgeführt, dass im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung das Land nach Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz die Verwaltungsausgaben trage. Die Kosten für einen Projektmanager sind jedoch nach den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (z. B. Buchholz 11 Artikel 120 Grundgesetz Nummer 5, Seite 2 f.) und des Bundesgerichtshofes (z. B. BGHZ 198, 374, 377) entwickelten Kriterien nicht den Verwaltungskosten, sondern den Zweckausgaben zuzuordnen. Um Zweckausgaben handelt es sich nach dieser Rechtsprechung dann, wenn sie nicht durch die Unterhaltung und den Betrieb des administrativen Apparates, sondern durch die Erfüllung des eigentlichen Sachzwecks verursacht werden, wenn die in Frage stehende Tätigkeit also sich eindeutig einer einzelnen Sachaufgabe zuordnen lässt, die in den Verantwortungsbereich des Bundes fällt. Dies ist bei der Planfeststellung für Bundesfernstraßen der Fall. Es ist also angemessen, dass die Kosten für den Projektmanager von der Landesstraßenverwaltung als Vorhabenträger zu tragen sind und dem Bund dann als Zweckausgaben in Rechnung gestellt werden.

9. Zu Artikel 1 Nummer 6a – neu – (§ 17i – neu – FStrG)

Nummer 9a – neu – (Anlage zu § 17e Absatz 1 FStrG)*

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nach Nummer 6 ist folgende Nummer 6a einzufügen:

„6a. Nach § 17h wird folgender § 17i eingefügt:

„§ 17i

Feste Fehmarnbeltquerung

(1) Das Vorhaben Feste Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødbyhavn (Ausbaustrecke/Neubaustrecke Puttgarden – seewärtige

* Sachzusammenhang mit Ziffer 14

Abgrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Ostsee), das dem Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes dient, entspricht den Zielsetzungen des § 1. Für dieses Vorhaben stehen die fernstraßenrechtliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf fest. Diese Feststellungen sind für die Planfeststellung verbindlich.

(2) § 17e Absatz 2 und 4 gelten entsprechend.“ ‘

b) Nach Nummer 9 ist folgende Nummer 9a anzufügen:

,9a. In der Anlage zu § 17e Absatz 1 wird nach Nummer 45 folgende Nummer 45a eingefügt:

„B 207 / A 1 (E 47) Puttgarden – Grenze AWZ D/DK (-Kopenhagen)“ ‘

Begründung:

Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Dänemark haben am 3. September 2008 einen Vertrag über eine Feste Fehmarnbeltquerung unterzeichnet. Kernstück ist der Bau einer festen Querung für den Schienen- und Straßenverkehr über den 19 km langen Fehmarnbelt zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark. Die Fehmarnbeltquerung ist Bestandteil der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und ein wesentliches Element zur Vollendung der zentralen Nord-Süd-Achse zwischen Zentraleuropa und den nordischen Ländern.

Die Feste Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødbyhavn (Ausbau-strecke/Neubaustrecke Puttgarden – seewärtige Abgrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Ostsee) ist als ein vom Königreich Dänemark finanziertes Vorhaben nicht in den Bedarfsplan nach dem Fernstraßen-ausbaugesetz und als darüber hinaus nicht bundeseigenes Eisenbahnvorhaben auch nicht in den Bedarfsplan nach dem Bundesschienenwegausbaugesetzes aufgenommen. Die vorgesehenen Vorschriften stellen das Vorhaben mit in den Bedarfsplänen nach dem Fernstraßenausbaugesetz und Bundesschienenwege-ausbaugesetz ausgewiesenen Vorhaben des vordringlichen Bedarfs gleich und enthalten verfahrensrechtliche Klarstellungen.

Zu Buchstabe a)

Absatz 1 stellt klar, dass für die Feste Fehmarnbeltquerung eine gesetzliche Bedarfsfeststellung besteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts trägt eine Planfeststellung ihre Berechtigung nicht schon in sich selbst, sondern bedarf der Rechtfertigung (std. Rspr., siehe grundlegend BVerwG, Urt. v. 14.02.1975, 4 C 21.74, Juris Rn. 34). Für die fachplanerische Rechtfertigung ist es dabei erforderlich, dass die Planfeststellung gemessen an den Zielen des

jeweils zugrunde liegenden Fachgesetzes vernünftigerweise geboten ist. Ist ein Vorhaben von einer gesetzlichen Bedarfsfeststellung erfasst, ergibt sich die Planrechtfertigung unmittelbar hieraus (BVerwG, Urt. v. 26.10.2005, 9 A 33/04, Juris Rn. 22). Die Feste Fehmarnbeltquerung ist als ein von Dänemark finanziertes Vorhaben nicht in den Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz aufgenommen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber durch den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung vom 3. September 2008 und das Ratifizierungsgesetz vom 18. Juli 2009 (BGBl. II 2009, S. 799) in vergleichbarer Weise deutlich gemacht, dass der Bau des Verkehrsvorhabens politisch gewollt und als förderungswürdig bewertet wird. Absatz 1 stellt daher klar, dass die Feste Fehmarnbeltquerung den Zielsetzungen des Fernstraßengesetzes entspricht und damit eine verkehrliche Notwendigkeit besteht.

Absatz 2 betrifft Rechtsmittel gegen den Planfeststellungsbeschluss für die Feste Fehmarnbeltquerung. Die entsprechende Anwendung des § 17e Absatz 2 und 4 FStrG bewirkt einen gesetzlichen Sofortvollzug des Planfeststellungsbeschlusses für die Feste Fehmarnbeltquerung und stellt das Vorhaben auch insoweit mit den Fernstraßen des Bundes, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz der vordringliche Bedarf festgestellt ist, gleich.

Zu Buchstabe b)

Das Vorhaben Feste Fehmarnbeltquerung ist wegen seines internationalen Bezugs von überragender verkehrlicher Bedeutung (siehe Begründung zu Nummer 6a). Mit der Aufnahme des Vorhabens in die Anlage wird für das kombinierte Schienen- und Straßenbauwerk hinsichtlich des Instanzenzugs ein Gleichlauf mit der eisenbahnrechtlichen Regelung geschaffen. Bereits nach der bisherigen Rechtslage ist das Bundesverwaltungsgericht für Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss für die Feste Fehmarnbeltquerung in erster Instanz zuständig (§ 50 Absatz 1 Nummer 6 VwGO i.V.m. § 18e Absatz 1, Anlage 1 Nummer 4 AEG „ABS Hamburg-Öresundregion“). Mit der Fortschreibung der Anlage 1 zu § 18e AEG in Artikel 2 Nummer 9 wird die Bezeichnung des Vorhabens Nummer 4 konkretisiert (ABS/NBS Hamburg – Lübeck – Puttgarden – Grenze AWZ D/DK (- Kopenhagen)). Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nach § 18e Absatz 1, Anlage 1 Nummer 4 AEG erstreckt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch auf Streitigkeiten über andere Vorhaben, über die nach § 78 VwVfG in der Planfeststellung mitentschieden worden ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.07.2013, 7 A 4/12, Juris Rn. 21). Nr. 11 bestätigt diese Rechtsprechung und stellt klar, dass auch für den Straßenteil des Vorhabens, für das nach § 78 VwVfG nur ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts besteht.

10. Zu Artikel 1 Nummer 6b – neu – (§ 18f Absatz 1 FStrG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 6a folgende Nummer 6b einzufügen:

„6b. § 18 f Absatz 1 wird wie folgt geändert:

In Satz 1 werden nach den Wörtern „Ist der sofortige Beginn“ die Wörter „des Vergabeverfahrens für Bauarbeiten oder“ eingefügt.“

Begründung:

Die Änderung von § 18f Absatz 1 Satz 1 FStrG beseitigt ein Praxisproblem, das sich daraus ergeben hat, dass die Vergabe von Bauaufträgen von den Enteignungsbehörden nicht als Baubeginn anerkannt wird. Durch die Gesetzesänderung wird klargestellt, dass die Notwendigkeit des sofortigen Beginns des Vergabeverfahrens für Bauarbeiten ein ausreichender Grund ist, um die vorzeitige Besitzeinweisung anordnen zu können.

11. Zu Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c (§ 18 Absatz 2 Satz 1, 2, 3, 5 und 7 AEG)

In Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c ist § 18 Absatz 2 wie folgt zu ändern:

a) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Ist das Planfeststellungsverfahren eingeleitet, kann die Planfeststellungsbehörde auf Antrag des Vorhabenträgers und nach Anhörung der betroffenen Gemeinde und sonstigen Betroffenen eine vorläufige Anordnung erlassen, in der vorbereitende Maßnahmen zum Ausbau oder Neubau festgesetzt werden, wenn

1. mit einer Entscheidung zugunsten des Trägers des Vorhabens gerechnet werden kann,
2. an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse besteht,
3. die nach § 74 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu berücksichtigenden Interessen gewahrt werden und
4. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.“

b) In Satz 2 sind die Wörter „dieser Interessen“ durch die Wörter „der Interessen nach Satz 1 Nummer 3“ zu ersetzen.

c) Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

„Sie ist dem Vorhabenträger, den anliegenden Gemeinden sowie den Betroffenen zuzustellen und ortsüblich bekannt zu machen.“

d) In Satz 5 sind die Wörter „oder Teilmaßnahmen“ zu streichen.

e) Satz 7 ist wie folgt zu fassen:

„Soweit die Wiederherstellung des früheren Zustands nicht möglich oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden oder ein Schaden eingetreten ist, der durch die Wiederherstellung des früheren Zustandes nicht ausgeglichen wird, ist dieser durch den Träger des Vorhabens zu ersetzen.“

Begründung:

Die von den Ländern im Anhörungsverfahren vorgeschlagene Regelung zur vorzeitigen Zulassung von vorbereitenden Maßnahmen wurde ohne nähere Begründung nicht übernommen.

Da den Chancen durch Beschleunigung Risiken durch Fehlinvestitionen gegenüberstehen sollte kein vorgezogener Beginn von Teilmaßnahmen, sondern nur vorbereitende Maßnahmen zugelassen werden. Vorgezogene Teilmaßnahmen können aufgrund zeitlicher oder örtlicher Entwicklung von Randbedingungen nicht mehr mit den übrigen Teilen der Baumaßnahme korrelieren und stellen daher ein hohes Risiko für den Erfolg der gesamten Maßnahme dar. Regressforderungen und die drohende Wiederherstellung des Urzustandes nach Abbruch von Bauleistungen sind nicht abschätzbare Kostenfaktoren.

Vorbereitende Maßnahmen sind z. B. Munitionsbergungen, Rodungen, CEF-Maßnahmen (vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen). Für diese ist ein neues Instrument, mit dem sie rechtssicher vorzeitig zugelassen werden können, äußerst sinnvoll. Prospektion, Rodungen und CEF-Maßnahmen können in der Tat außerordentliche Zeit in Anspruch nehmen. In einigen dieser Fälle ist eine deutliche Verkürzung der Realisierung des Vorhabens denkbar. Dies gilt insbesondere für CEF-Maßnahmen, die aus Gründen des Artenschutzes vor dem Eingriff wirksam sein müssen.

Soweit man am Begriff der Anordnung festhält, sollte diese jedoch nur auf Antrag des Vorhabenträgers ergehen. Dies sollte auch im Gesetzestext deutlich gemacht werden.

Es muss nämlich dem Vorhabenträger im Einzelfall überlassen bleiben, einen Antrag auf vorgezogene Maßnahmen bei der Planfeststellungsbehörde zu stellen. Dabei sind von ihm Aufwand (hauptsächlich personell) und Nutzen einer früheren Fertigstellung gegenüber zu stellen. Diese Beurteilungen können von der neutralen Planfeststellungsbehörde nicht geleistet werden. Sie müsste sich dazu in die Rolle des planenden Vorhabenträgers versetzen, selber Prioritäten setzen und einschätzen, welche Teilmaßnahmen technisch sinnvoll vorab anzuordnen wären. Damit würde es einer solchen Anordnung dann auch an der

nötigen Bestimmtheit fehlen. Nur der Vorhabenträger kann als mit der technischen Planung und späteren Ausführungsplanung Beschäftigter richtig einschätzen und darlegen, um welche Maßnahmen es sich in dem konkreten Fall handeln muss.

Die Voraussetzung, dass mit einer positiven Entscheidung zugunsten des Vorhabens gerechnet werden kann, ist hier wieder aufgenommen, denn an vorgezogenen Maßnahmen kann es kein öffentliches Interesse geben, wenn das Vorhaben nicht hinreichend wahrscheinlich umgesetzt wird. Der Gesetzestext suggeriert ansonsten, dass es darauf nicht ankomme. Dies wird entweder zu Fehlentscheidungen und damit Fehlinvestitionen führen, oder aber unzulässigen Druck auf die Planfeststellungsbehörde erzeugen.

Betroffene sind neben den betroffenen Gemeinden vorher anzuhören. Soweit die vorbereitenden Maßnahmen in Rechte der Betroffenen eingreifen, sollte die Einholung des Einverständnisses normiert werden, um sicherzustellen, dass mit den Arbeiten begonnen werden kann. Es reicht zudem nicht aus, lediglich in der Begründung auszuführen, dass die vorläufige Anordnung nicht zur Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt (vgl. Seite 24 der Gesetzesbegründung, Zeile 6), zumal die Ausführungen zur Ergänzung der Duldungspflicht nach § 16a FStrG (Seite 23 zweiter Absatz) dazu in Widerspruch stehen. Wie bei der Plangenehmigung und Befreiung ist das erforderliche Einverständnis der Betroffenen ausdrücklich zu regeln (vgl. für Plangenehmigung und Befreiung § 17 FStrG in Verbindung mit § 74 Absatz 6 Nummer 1 und Absatz 7 Nummer 2 VwVfG). Insgesamt sind die Voraussetzungen einer vorläufigen Anordnung im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit explizit zu normieren.

Die Formulierung zur Entschädigung ist allgemeiner formuliert worden, da es neben betroffenen Eigentümern, Pächtern usw. auch Schäden geben kann, deren Sachverwalter die öffentliche Hand ist. Beispielsweise, wenn nicht wiederherstellbare Umweltveränderungen eingetreten sind (Fällung sehr alter Bäume, die durch Nachpflanzungen allein nicht adäquat auszugleichen sind, Gewässeränderungen, die nicht umgekehrt werden können). Eine allgemeine Schadenersatzregelung, die nicht auf Entschädigung von Betroffenen eingeschränkt ist wie in § 8a BImSchG oder §§ 69 Absatz 2, 17 WHG erscheint daher sinnvoller.

12. Zu Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe c (§ 18 Absatz 2 AEG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den Regelungsumfang der vorläufigen Anordnung näher zu prüfen und klarzustellen, ob dieser zur Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt.

Begründung:

In der Einzelbegründung wird ausgeführt, dass die vorläufige Anordnung, ebenso wie der Planfeststellungsbeschluss, nicht zur Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtige. Gleichwohl lassen andere Aspekte des Regelungsentwurfs den Schluss zu, dass die vorläufige Anordnung auch zu einer Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt. So dürfte das Regelungsziel, insbesondere hinsichtlich der Beschleunigung der Bauzeiten, ohne die Inanspruchnahme fremder Grundstücke schwer realisierbar sein. Zudem erscheint nur bei Annahme der Inanspruchnahme fremder Grundstücke eine Entschädigungsregelung des Betroffenen erforderlich.

13. Zu Artikel 2 Nummer 6 (§ 18f AEG)

In Artikel 2 Nummer 6 ist § 18f zu streichen.

Begründung:

Die Internet-Veröffentlichung von Antrags- und UVP-relevanten Unterlagen ist bereits in § 27a VwVfG sowie in § 20 UVPG geregelt. Zur Vermeidung von Regelungslücken ist die Auffangvorschrift zu begrüßen. Jedoch sollte klargestellt werden, welcher Auslegungsumfang und welche Unterlagen durch die Veröffentlichungsregelungen erfasst werden sollen. Hier ist die Regelung derzeit zu unbestimmt und Rechtsunsicherheiten sind vorgezeichnet.

14. Zu Artikel 2 Nummer 6a – neu – (§ 18h – neu – AEG)*

In Artikel 2 ist nach Nummer 6 folgende Nummer 6a einzufügen:

,6a. Nach § 18g wird folgender § 18h eingefügt:

„§18h
Feste Fehmarnbeltquerung

(1) Das Vorhaben Feste Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødbyhavn (Ausbaustrecke/Neubaustrecke Puttgarden – seewärtige Abgrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Ostsee), das dem Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes dient, entspricht den Zielsetzungen des § 1. Für dieses Vorhaben stehen die ei-

* Sachzusammenhang mit Ziffer 9

senbahnrechtliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf fest. Diese Feststellungen sind für die Planfeststellung verbindlich.

(2) Das Planfeststellungsverfahren für die kombinierte Schienen- und Straßenverbindung des Vorhabens nach Absatz 1 richtet sich nach den Verfahrensvorschriften dieses Gesetzes. Zuständig für das Planfeststellungsverfahren ist das Land Schleswig-Holstein.

(3) § 18e Absatz 2 und 4 gelten entsprechend.“ ‘

Begründung:

Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Dänemark haben am 3. September 2008 einen Vertrag über eine Feste Fehmarnbeltquerung unterzeichnet. Kernstück ist der Bau einer festen Querung für den Schienen- und Straßenverkehr über den 19 km langen Fehmarnbelt zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark. Die Fehmarnbeltquerung ist Bestandteil der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und ein wesentliches Element zur Vollendung der zentralen Nord-Süd-Achse zwischen Zentraleuropa und den nordischen Ländern.

Die Feste Fehmarnbeltquerung von Puttgarden nach Rødbyhavn (Ausbaustrecke/Neubaustrecke Puttgarden – seewärtige Abgrenzung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Ostsee) ist als ein vom Königreich Dänemark finanziertes Vorhaben nicht in den Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz und als darüber hinaus nicht bundeseigenes Eisenbahnvorhaben auch nicht in den Bedarfsplan nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz aufgenommen. Die vorgesehenen Vorschriften stellen das Vorhaben mit in den Bedarfsplänen nach dem Fernstraßenausbaugesetz und Bundesschienenwegeausbaugesetz ausgewiesenen Vorhaben des vordringlichen Bedarfs gleich und enthalten verfahrensrechtliche Klarstellungen.

Absatz 1 stellt klar, dass für die Feste Fehmarnbeltquerung eine gesetzliche Bedarfsfeststellung besteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts trägt eine Planfeststellung ihre Berechtigung nicht schon in sich selbst, sondern bedarf der Rechtfertigung (std. Rspr., siehe grundlegend BVerwG, Urt. v. 14.2.1975, 4 C 21.74, Juris Rn. 34). Für die fachplanerische Rechtfertigung ist es dabei erforderlich, dass die Planfeststellung gemessen an den Zielen des jeweils zugrunde liegenden Fachgesetzes vernünftigerweise geboten ist. Ist ein Vorhaben von einer gesetzlichen Bedarfsfeststellung erfasst, ergibt sich die Planrechtfertigung unmittelbar hieraus (BVerwG, Urt. v. 26.10.2005, 9 A 33/04, Juris Rn. 22). Die Feste Fehmarnbeltquerung ist als ein von Dänemark finanziertes Vorhaben einer nichtbundeseigenen Eisenbahn nicht in den Bedarfsplan nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz aufgenommen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber durch den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung vom 3. September 2008 und das Ratifizierungsgesetz vom 18. Juli 2009

(BGBl. II 2009, S. 799) in vergleichbarer Weise deutlich gemacht, dass der Bau des Verkehrsvorhabens politisch gewollt und als förderungswürdig bewertet wird. Absatz 1 stellt daher klar, dass die Feste Fehmarnbeltquerung den Zielsetzungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes entspricht und damit eine verkehrliche Notwendigkeit besteht.

Absatz 2 enthält verfahrensrechtliche Regelungen für das Planfeststellungsverfahren. Für die kombinierte Schienen- und Straßenverbindung findet nach § 78 VwVfG nur ein Planfeststellungsverfahren statt. Zuständigkeiten und Verfahren richten sich nach den Rechtsvorschriften über das Planfeststellungsverfahren, das für diejenige Anlage vorgeschrieben ist, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt. Für das Vorhaben Feste Fehmarnbeltquerung berührt das Eisenbahnvorhaben aufgrund der technischen Anforderungen an die Bahntrassierung und den daraus resultierenden Zwangspunkten für die Planung des kombinierten Schienen- und Straßenbauwerks den größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen. Die Vorschrift bestätigt daher, dass das Planfeststellungsverfahren nach den Verfahrensvorschriften des Allgemeinen Eisenbahngesetzes durchgeführt wird. Zuständig für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens ist das Land Schleswig-Holstein (Satz 2). Zuständige Behörde des Landes Schleswig-Holstein ist nach den landesrechtlichen Vorschriften (§ 1 Nummer 3 der Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Straßenbau und Verkehr in der Fassung vom 30. Juni 2000 (GVOBl. Schl.-H. S. 544), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 28. November 2017 (GVOBl. Schl.-H. S. 551, ber. GVOBl. Schl.-H. 2018 S. 159)) das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus – Amt für Planfeststellung Verkehr, das das eisenbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren für die Feste Fehmarnbeltquerung durchführt.

Absatz 3 betrifft Rechtsmittel gegen den Planfeststellungsbeschluss für die Feste Fehmarnbeltquerung. Die entsprechende Anwendung des § 18e Absatz 2 und 4 AEG bewirkt einen gesetzlichen Sofortvollzug des Planfeststellungsbeschlusses für die Feste Fehmarnbeltquerung und stellt das Vorhaben auch insoweit mit den Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, für die nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz der vordringliche Bedarf festgestellt ist, gleich.

15. Zu Artikel 2 Nummer 6b – neu – (§ 21 Absatz 1 Satz 1 AEG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 6a folgende Nummer 6b einzufügen:

„6b. § 21 AEG wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 Satz 1 werden nach den Wörtern „Ist der sofortige Beginn“ die Wörter „des Vergabeverfahrens für Bauarbeiten oder“ eingefügt.

Begründung:

Die Änderung von § 21 Absatz 1 Satz 1 AEG beseitigt ein Praxisproblem, das sich daraus ergeben hat, dass die Vergabe von Bauaufträgen von den Enteignungsbehörden nicht als Baubeginn anerkannt wird. Durch die Gesetzesänderung wird klargestellt, dass die Notwendigkeit des sofortigen Beginns des Vergabeverfahrens für Bauarbeiten ein ausreichender Grund ist, um die vorzeitige Besitzeinweisung anordnen zu können.

16. Zu Artikel 3 Nummer 1 (§ 3 Absatz 2 Satz 2 – neu – BEVVG)

In Artikel 3 Nummer 1 ist dem § 3 Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„Das Eisenbahn-Bundesamt schließt mit den Ländern jährliche Zielvereinbarungen, einschließlich verbindlicher Zeit- und Ressourcenplanungen, für die in den jeweiligen Ländern liegenden Maßnahmen ab.“

Begründung:

Die vorgesehene Bündelung der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde im Eisenbahnbereich beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) wird grundsätzlich begrüßt. Hierdurch werden Schnittstellen minimiert und die Einführung einheitlicher Standards und Arbeitsabläufe ermöglicht. Gleichzeitig werden durch diese Bündelung die Vorteile der regionalen Verankerung der bislang örtlich zuständigen Anhörungsbehörden aufgegeben. Von Seiten der Länder wird daher die Gefahr gesehen, dass regionale Besonderheiten nicht mehr in gleichem Umfang berücksichtigt werden könnten. Vor diesem Hintergrund werden regelmäßige Konsultationen zwischen dem EBA und den Ländern für erforderlich gehalten, um einen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Diese münden in verbindlichen Zielvereinbarungen.

Zudem wird davon ausgegangen, dass aufgrund dieser neu geschaffenen Bündelungszuständigkeit das Personal beim EBA aufgestockt wird, um sicherzustellen, dass auch künftig beim EBA – gemessen an der Zahl und der Bedeutung der Projekte in den Ländern – stets ausreichend Personal zur Verfügung gestellt wird.

17. Zu Artikel 3 Nummer 1 (§ 3 Absatz 2 BEVVG)

Der Bundesrat erwartet, dass das Eisenbahn-Bundesamt für die neu übertragenen Aufgaben einer Anhörungsbehörde mit entsprechendem zusätzlichem Personal ausgestattet wird.

Begründung:

Die Länder haben wiederholt die lange Verfahrensdauer beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) in planungsrechtlichen Genehmigungsverfahren beklagt, die vor allem auf eine unzureichende Personalausstattung zurückzuführen ist. Die von dem Gesetzentwurf angestrebte Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren darf nicht durch eine unzureichende Personalausstattung behindert werden.

18. Zu Artikel 4 Nummer 1 (§ 14 Absatz 2 WaStrG)

Artikel 4 Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

,1. § 14 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ist das Planfeststellungsverfahren eingeleitet, kann die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt auf Antrag des Vorhabenträgers und nach Anhörung der zuständigen Landesbehörde und der anliegenden Gemeinden und Gemeindeverbänden und sonstigen Betroffenen eine vorläufige Anordnung erlassen, in der vorbereitende Maßnahmen zum Ausbau oder Neubau festgesetzt werden, wenn

1. mit einer Entscheidung zugunsten des Trägers des Vorhabens gerechnet werden kann,
2. an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse besteht,
3. die nach § 74 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu berücksichtigenden Interessen gewahrt werden und
4. Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.

In der vorläufigen Anordnung sind die Auflagen zur Sicherung der Interessen nach Satz 1 Nummer 3 und der Umfang der vorläufig zulässigen Maßnahmen festzulegen. Die vorläufige Anordnung berechtigt nicht zu einer wesentlichen Veränderung des Wasserstandes oder der Strömungsverhältnisse. Sie ist dem Vorhabenträger, den anliegenden Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Betroffenen zuzustellen und ortsüblich öffentlich bekannt zu machen. Sie ersetzt nicht die Planfeststellung. Die vorläufige Anordnung tritt außer Kraft, wenn nicht binnen sechs Monaten nach ihrem Erlass mit den Arbeiten begonnen wird. Soweit die Maßnahmen durch

die Planfeststellung für unzulässig erklärt sind, ist der frühere Zustand wiederherzustellen. Dies gilt auch, wenn der Antrag auf Planfeststellung zurückgenommen wurde. Soweit die Wiederherstellung des früheren Zustands nicht möglich oder mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden oder ein Schaden eingetreten ist, der durch die Wiederherstellung des früheren Zustandes nicht ausgeglichen wird, ist dieser durch den Träger des Vorhabens zu ersetzen. Rechtsbehelfe gegen die vorläufige Anordnung haben keine aufschiebende Wirkung; ein Vorverfahren findet nicht statt. Betrifft die vorläufige Anordnung ein Vorhaben im Sinne des § 14e Absatz 1, ist § 14e Absatz 1 und 5 in Bezug auf Rechtsbehelfe gegen die vorläufige Anordnung entsprechend anzuwenden.“ ‘

Begründung:

Die von den Ländern im Anhörungsverfahren vorgeschlagene Regelung zur vorzeitigen Zulassung von vorbereitenden Maßnahmen wurde ohne nähere Begründung nicht übernommen.

Da den Chancen durch Beschleunigung Risiken durch Fehlinvestitionen gegenüberstehen sollte kein vorgezogener Beginn von Teilmaßnahmen, sondern nur vorbereitende Maßnahmen zugelassen werden. Vorgezogene Teilmaßnahmen können aufgrund zeitlicher oder örtlicher Entwicklung von Randbedingungen nicht mehr mit den übrigen Teilen der Baumaßnahme korrelieren und stellen daher ein hohes Risiko für den Erfolg der gesamten Maßnahme dar. Regressforderungen und die drohende Wiederherstellung des Urzustandes nach Abbruch von Bauleistungen sind nicht abschätzbare Kostenfaktoren.

Vorbereitende Maßnahmen sind z. B. Munitionsbergungen, Rodungen, CEF-Maßnahmen (vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen). Für diese ist ein neues Instrument, mit dem sie rechtssicher vorzeitig zugelassen werden können, äußerst sinnvoll. Prospektion, Rodungen und CEF-Maßnahmen können in der Tat außerordentliche Zeit in Anspruch nehmen. In einigen dieser Fälle ist eine deutliche Verkürzung der Realisierung des Vorhabens denkbar. Dies gilt insbesondere für CEF-Maßnahmen, die aus Gründen des Artenschutzes vor dem Eingriff wirksam sein müssen.

Soweit man am Begriff der Anordnung festhält, sollte diese jedoch nur auf Antrag des Vorhabenträgers ergehen. Dies sollte auch im Gesetzestext deutlich gemacht werden.

Es muss nämlich dem Vorhabenträger im Einzelfall überlassen bleiben, einen Antrag auf vorgezogene Maßnahmen bei der Planfeststellungsbehörde zu stellen. Dabei sind von ihm Aufwand (hauptsächlich personell) und Nutzen einer früheren Fertigstellung gegenüber zu stellen. Diese Beurteilungen können von der neutralen Planfeststellungsbehörde nicht geleistet werden. Sie müsste sich dazu in die Rolle des planenden Vorhabenträgers versetzen, selber Prioritäten setzen und einschätzen, welche Teilmaßnahmen technisch sinnvoll vorab an-

zuordnen wären. Damit würde es einer solchen Anordnung dann auch an der nötigen Bestimmtheit fehlen. Nur der Vorhabenträger kann als mit der technischen Planung und späteren Ausführungsplanung Beschäftigter richtig einschätzen und darlegen, um welche Maßnahmen es sich in dem konkreten Fall handeln muss.

Die Voraussetzung, dass mit einer positiven Entscheidung zugunsten des Vorhabens gerechnet werden kann, ist hier wieder aufgenommen, denn an vorgezogenen Maßnahmen kann es kein öffentliches Interesse geben, wenn das Vorhaben nicht hinreichend wahrscheinlich umgesetzt wird. Der Gesetzestext suggeriert ansonsten, dass es darauf nicht ankomme. Dies wird entweder zu Fehlentscheidungen und damit Fehlinvestitionen führen, oder aber unzulässigen Druck auf die Planfeststellungsbehörde erzeugen.

Betroffene sind neben den betroffenen Gemeinden vorher anzuhören. Soweit die vorbereitenden Maßnahmen in Rechte der Betroffenen eingreifen, sollte die Einholung des Einverständnisses normiert werden, um sicherzustellen, dass mit den Arbeiten begonnen werden kann. Es reicht zudem nicht aus, lediglich in der Begründung auszuführen, dass die vorläufige Anordnung nicht zur Inanspruchnahme fremder Grundstücke berechtigt (vgl. Seite 24 der Gesetzesbegründung, Zeile 6), zumal die Ausführungen zur Ergänzung der Duldungspflicht nach § 16a FStrG (Seite 23 zweiter Absatz) dazu in Widerspruch stehen. Wie bei der Plangenehmigung und Befreiung ist das erforderliche Einverständnis der Betroffenen ausdrücklich zu regeln (vgl. für Plangenehmigung und Befreiung § 17 FStrG in Verbindung mit § 74 Absatz 6 Nummer 1 und Absatz 7 Nummer 2 VwVfG). Insgesamt sind die Voraussetzungen einer vorläufigen Anordnung im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit explizit zu normieren.

Die Formulierung zur Entschädigung ist allgemeiner formuliert worden, da es neben betroffenen Eigentümern, Pächtern usw. auch Schäden geben kann, deren Sachverwalter die öffentliche Hand ist. Beispielsweise, wenn nicht wiederherstellbare Umweltveränderungen eingetreten sind (Fällung sehr alter Bäume, die durch Nachpflanzungen allein nicht adäquat auszugleichen sind, Gewässeränderungen, die nicht umgekehrt werden können). Eine allgemeine Schadenersatzregelung, die nicht auf Entschädigung von Betroffenen eingeschränkt ist wie in § 8a BImSchG oder §§ 69 Absatz 2, 17 WHG erscheint daher sinnvoller.

19. Zu Artikel 4 Nummer 6a – neu – (§ 20 Absatz 1 Satz 1 WaStrG)

In Artikel 4 ist nach Nummer 6 folgende Nummer 6a einzufügen:

,6a. § 20 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

In Satz 1 werden nach den Wörtern „Ist der sofortige Beginn“ die Wörter „des Vergabeverfahrens für Bauarbeiten oder“ eingefügt.

Begründung:

Die Änderung beseitigt ein Praxisproblem, das sich daraus ergeben hat, dass die Vergabe von Bauaufträgen von den Enteignungsbehörden nicht als Baubeginn anerkannt wird. Durch die Änderung wird klargestellt, dass die Notwendigkeit des sofortigen Beginns des Vergabeverfahrens für Bauarbeiten ein ausreichender Grund ist, um die vorzeitige Besitzeinweisung anordnen zu können.

20. Zu Artikel 4a – neu – (§ 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8, § 87b Absatz 1, 2 und 3 Satz 1 VwGO), Artikel 5 Absatz 2 Satz 2 – neu – (Inkrafttreten)

- a) Nach Artikel 4 ist folgender Artikel 4a einzufügen:

**„Artikel 4a
Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung**

Die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I Seite 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I Seite 1151) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 wird das Wort „ Bundesfernstraßen“ durch das Wort „Straßen“ ersetzt.
2. § 87b wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Kläger hat innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind nur zuzulassen, wenn der Kläger die Verspätung genügend entschuldigt. Der Entschuldigungsgrund ist dem Gericht auf Verlangen glaubhaft zu machen. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers zu ermitteln. Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder Berichterstatter auf Antrag verlängert werden, wenn der Kläger in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte.“

- b) In Absatz 2 wird nach dem Wort „einem“ das Wort „sonstigen“ eingefügt.
- c) In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „den Absätzen 1 und 2“ durch die Wörter „dem Absatz 2“ ersetzt.
- b) Dem Artikel 5 Absatz 2 ist folgender Satz anzufügen:
„Artikel 4a Nummer 1 tritt einen Monat nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in Kraft.“

Folgeänderungen aufgrund Buchstabe a Nummer 2:

- a) Im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I Seite 3290) ist § 6 zu streichen.
- b) Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Artikel 2 Nummer 5 Buchstabe b und Artikel 4 Nummer 4 sind zu streichen.

Begründung:

Zu Buchstabe a

Zu Nummer 1

Mittels der enumerativen erstinstanzlichen Zuständigkeitszuweisungen an das Oberverwaltungsgericht nach § 48 Absatz 1 VwGO sollen bei Vorhaben von großer Tragweite die Verfahrensdauer reduziert, die behördliche Planungsarbeit und die Investitionstätigkeit der Wirtschaft gestärkt werden (vgl. BT-Drucksache 10/171 Seite 7 ff.). Für Straßen sieht § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 VwGO bislang lediglich in Bezug auf Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts vor, soweit nicht gemäß § 50 Absatz 1 Nummer 6 VwGO sogar eine erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts besteht. Für Planfeststellungsverfahren, die eine unter das Landesrecht fallende Straßenklasse zum Gegenstand haben, liegt dagegen die erstinstanzliche Zuständigkeit bei den Verwaltungsgerichten, so dass für diese Straßenkategorien zwei Tatsacheninstanzen eröffnet sind und das gesamte Gerichtsverfahren drei Instanzen umfassen kann.

Straßenbauvorhaben sind jedoch generell bedeutende Infrastrukturvorhaben, deren beschleunigte Umsetzung im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Das gilt nicht nur dann, wenn es um den Bau von Bundesfernstraßen geht. Die bisherige Eröffnung zweier Tatsacheninstanzen für Straßen unterhalb der Ebene von Bundesfernstraßen ist aus Rechtsschutzgründen nicht zwingend geboten und führt zu vermeidbaren Verzögerungen bei der Umsetzung von Vorhaben. Eine Beschleunigung durch Reduzierung auf eine Tatsacheninstanz bei den Oberverwaltungsgerichten dürfte sich deshalb als zweckmäßig erweisen.

Zudem bedingt die bisherige erstinstanzliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte eine wenig sachgerechte Inanspruchnahme der beschränkten gerichtlichen Ressourcen: Straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren sind regelmäßig äußerst umfangreich, komplex und weisen schwierige Rechtsfragen und fachspezifische Fragestellungen auf. Gerade die Oberverwaltungsgerichte besitzen auf straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren spezialisierte Senate mit entsprechender Fachkompetenz, die in gleicher Weise bei den Verwaltungsgerichten angesichts der dort nur geringen Zahl derartiger Verfahren so nicht vorgehalten werden können. Die Fachkunde und die Routine der Oberverwaltungsgerichte in diesem Bereich sollte daher auch für Straßen unterhalb der Ebene der Bundesfernstraßen genutzt werden.

Schließlich könnten durch eine solche Rechtsänderung die derzeit besonders beanspruchten Verwaltungsgerichte entlastet werden.

Zu Nummer 2

Die Klagebegründungsfristen und die zwingende Nichtverlängerung der Frist bei nicht ausreichender Entschuldigung sollten allgemein an zentraler Stelle – in § 87 VwGO – geregelt werden. Parallele Regelungen in allen Fachgesetzen und daneben im UmwRG führen allgemein zu unübersichtlichen Regelungslandschaften und Anwendungsschwierigkeiten, da in diesen Fällen die jeweils unterschiedlichen Regelungsinhalte und das Verhältnis der Rechtsvorschriften zueinander zu klären sind. Zwar ist für die Fachgesetze des Bundes hier der Anwendungsvorrang klargestellt worden, die Länder haben jedoch keine Gesetzgebungskompetenz für derartige Regelungen. Für Infrastrukturvorhaben, die nach Landesrecht zuzulassen sind, besteht aber in gleicher Weise Beschleunigungsbedarf. Außerdem könnte mit einer Regelung in der VwGO auch eine allgemeine Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Prozesse erreicht werden. Ansonsten tritt eine Beschleunigung nur für UVP-pflichtige Vorhaben und für die von den oben genannten Fachgesetzen des Bundes umfassten Vorhaben ein.

Zu Buchstabe b

Planfeststellungsbeschlüsse sind regelmäßig einer großen Zahl von Adressaten bekanntzugeben. Sie werden damit in der Regel den verschiedenen Adressaten gegenüber zu unterschiedlichen Zeiten wirksam. Es muss jedoch ein einheitlicher und klarer Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Rechtswegzuweisung bestimmt werden, um unterschiedliche Gerichtszuständigkeiten für ein und denselben Planfeststellungsbeschluss zu vermeiden. Die Frist von einem Monat ermöglicht die nötige Anpassung der Rechtsbehelfsbelehrungen, nachdem das Gesetz im Übrigen bereits am Tag nach der Verkündung in Kraft treten soll.