

Berlin, 26. April 2023

**BDEW Bundesverband  
der Energie- und  
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

[www.bdeu.de](http://www.bdeu.de)

## Stellungnahme

# zum Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich

und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes

Referentenentwurf des BMVD vom 14.04.2023

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zu § 3 FStrG – Nutzung der Autobahnen für EE-Anlagen umfassend regeln .</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Zu § 9 FStrG .....</b>	<b>4</b>
3.1	Zu Absatz 2a – Voraussetzungen der Zustimmungsfiktion konkretisieren.....	4
3.2	Zu Absatz 2b – Wegfall des Zustimmungserfordernisses wird begrüßt	5
3.3	Ergänzend: Erforderliche Antragsunterlagen regeln .....	6
3.4	Ergänzend: Materielle Anforderungen für Windenergieanlagen fixieren .....	6
<b>4</b>	<b>Ergänzend: Schwerlasttransporte erleichtern.....</b>	<b>7</b>
4.1	Gebundener Anspruch auf Sondernutzung .....	7
4.2	Schwerlasttransporte bei Ausbau der Verkehrsinfrastruktur berücksichtigen.....	8
<b>5</b>	<b>Zu § 12 LuftVG – Offensichtlich rechtswidriger Versagung begegnen.....</b>	<b>9</b>

## 1 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr hat einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vorgelegt. Der BDEW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Für die Energiebranche ist wichtig, dass das überragende öffentliche Interesse der Erneuerbaren Energien Anlagen sowie der dazugehörigen Netzinfrastruktur bei der Gesetzgebung in allen Verkehrsbereichen (Straße, Schiene, Luft) stärker berücksichtigt wird. Für den Ausbau der Erneuerbaren Energien müssen die Flächenpotenziale in der Umgebung der Autobahnen (aber auch der Schienenwege) aktiviert werden. Der Transport von großen Bauteilen für Erzeugungsanlagen (z.B. der Windenergie) und für die Netzinfrastruktur erfolgt derzeit über die Straßen und muss für ein Gelingen der Energiewende deutlich erleichtert werden. Daneben bedürfen Vorhaben der Windenergie und der Netzinfrastruktur aufgrund ihrer Höhe (über 100 m) regelmäßig der Zustimmung der Luftfahrtbehörde; nicht selten geraten Verfahren dadurch ohne Not ins Stocken.

Der BDEW begrüßt die Umsetzung der bereits in den Eckpunkten zur Wind-an-Land Strategie angekündigten Streichung des Zustimmungserfordernisses der zuständigen Fachbehörde zur Genehmigung von Windenergieanlagen entlang von Bundesfernstraßen, deren Rotoren lediglich in die Anbaubeschränkungszone hineinragen. Es ist wichtig und richtig, dass dies mit dem Referentenentwurf rasch umgesetzt wird.

Um eine echte Genehmigungserleichterung zu bewirken und die notwendige Beschleunigungswirkung zu entfalten, bedarf es jedoch **weitergehender Änderungen im materiellen Recht**, mit denen klargestellt wird, bei welchen dieser Fälle die für die Zulässigkeit der Anlagen relevanten Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs hinreichend beachtet sind.

Zudem sind im FStrG ergänzende Regelungen zur Erleichterung von Schwerlasttransporten zu treffen.

Schließlich braucht es im Rahmen der Änderung des LuftVG Regelungen, um offensichtlich rechtswidrigen Versagungen wirksam zu begegnen.

## 2 Zu § 3 FStrG – Nutzung der Autobahnen für EE-Anlagen umfassend regeln

Der Referentenentwurf sieht in § 3 Absatz 1 Satz 4 FStrG vor, dass bei dem Bau oder der Änderung von Bundesautobahnen zur Förderung der Klimaziele des Bundes die Bundesautobahnen für die Erzeugung Erneuerbarer Energien genutzt werden sollen, wenn die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs hierdurch nicht beeinträchtigt wird.

**Bewertung:**

Der BDEW begrüßt die Regelung im Grundsatz. Wichtig ist dabei, dass möglichst alle Potenziale für den Ausbau der Erneuerbaren Energien freigesetzt werden. Dabei gilt es, auch die Nutzung der Autobahnen etwa für Schwerlasttransporte zu erleichtern (näher dazu unter 4). Die vorliegende Regelung sollte offener gestaltet werden, sodass die Autobahnen generell und nicht nur bei deren Bau oder der Änderung zur Erzeugung von Erneuerbaren Energien genutzt werden sollen.

**Formulierungsvorschlag zu § 3 Absatz 1 Satz 4 FStrG:**

~~Bei dem Bau oder der Änderung von~~ Bundesautobahnen sollen, **insbesondere bei deren Bau oder Änderung**, zur Förderung der Klimaziele des Bundes ~~die Bundesautobahnen~~ für die Erzeugung erneuerbarer Energien genutzt werden, **soweit** ~~wenn~~ die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs hierdurch nicht beeinträchtigt wird.

**3 Zu § 9 FStrG****3.1 Zu Absatz 2a – Voraussetzungen der Zustimmungsfiktion konkretisieren**

In § 9 Absatz 2a FStrG soll zur Verfahrensbeschleunigung eine Zustimmungsfiktion für nach § 9 Absatz 2 FStrG zustimmungspflichtige Vorhaben (Errichtung von baulichen Anlagen in Anbaubeschränkungszone) nach Ablauf einer Frist von 2 Monaten geregelt werden.

**Bewertung:**

Der BDEW begrüßt die Regelung. Sie dürfte für die Stromerzeugung vor allem Bedeutung für Photovoltaikanlagen entlang von Bundesautobahnen entfalten. Da Windenergieanlagen mittlerweile üblicherweise Rotorblattlängen von mehr als 60 Meter haben, würden sie bei Errichtung des Mastes in der Anbaubeschränkungszone nach § 9 Abs. 2 FStrG regelmäßig auch unzulässigerweise in die Bauverbotszone nach § 9 Abs. 1 FStrG hineinragen.

Problematisch ist, dass § 9 Absatz 2a FStrG bezüglich der Vollständigkeit der Antragsunterlagen in mehreren Aspekten noch zu unbestimmt ist.

Der Wortlaut und die Begründung lassen bisher offen, ob es für den Fristbeginn auf den Eingang des vollständigen Antrags bei der Genehmigungsbehörde oder bei der zuständigen Straßenbaubehörde ankommt. Richtigerweise sollte es auf den Eingang bei der Genehmigungsbehörde ankommen. Soweit auf den Eingang bei der zuständigen Straßenbaubehörde abgestellt werden soll, muss verhindert werden, dass die Entscheidungsgewalt über die Vollständigkeit des Antrags von der Genehmigungsbehörde auf die Fachbehörde verlagert wird. Die

Genehmigungsbehörde muss in die Lage versetzt werden, selbstständig zu prüfen, wann der Antrag eingegangen ist.

Daneben fordert der BDEW eine Konkretisierung der erforderlichen Unterlagen für einen vollständigen Antrag. Der Fristbeginn in § 9 Absatz 2a FStrG wird von der Vollständigkeit des Antrags abhängig gemacht, ohne festzulegen, welche Unterlagen bei der Errichtung in Anbaubeschränkungszone konkret beizubringen sind. Dies ist in der Praxis häufig Anlass für Auseinandersetzungen zwischen den Vorhabenträgern und dem Fernstraßen-Bundesamt (FBA) und Ursache für erhebliche Verzögerungen.

Ferner hält der BDEW eine Frist für die Erteilung der Zustimmung von **einen Monat** für sachgerecht und ausreichend, da das Gesetz ohnehin eine Verlängerungsmöglichkeit für „schwierige Angelegenheiten“ vorsieht.

Die Verlängerungsmöglichkeit sollte auf eine absolute Höchstdauer beschränkt werden (**einmalig um bis zu** einen Monat), andernfalls besteht die Gefahr, dass die Frist ohne Not wiederholt verlängert wird. Für Windenergieanlagen soll die Verlängerungsoption in Anbetracht ihrer Standardisierung laut der Gesetzesbegründung regelmäßig nicht erforderlich sein. Dies sollte im Gesetz verankert werden. Eine entsprechende Regelvermutung sollte aufgrund der vergleichbaren Standardisierung auch für Freiflächen-Photovoltaikanlagen gelten.

#### **Formulierungsvorschlag zu § 9 Absatz 2a FStrG**

Die nach Absatz 2 erforderliche Zustimmung gilt nach Ablauf einer Frist von ~~zwei~~ **einem** Monaten nach Eingang des vollständigen Antrags **bei der zuständigen Genehmigungsbehörde** als erteilt. (...) Die Zustimmungsfrist kann von der für die Zustimmung zuständigen Straßenbaubehörde **einmalig um bis zu** einen Monat verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit erforderlich ist. (...)

### **3.2 Zu Absatz 2b – Wegfall des Zustimmungserfordernisses wird begrüßt**

Nach § 9 Absatz 2b FStrG soll das Zustimmungserfordernis der zuständigen Fachbehörde (Fernstraßen-Bundesamt [FBA] oder Landesbehörde für Windenergieanlagen), deren Rotor in die Anbaubeschränkungszone hineinragt, entfallen. Die zuständige Fachbehörde soll weiterhin beteiligt werden.

#### **Bewertung:**

Der Vorschlag ist aus Sicht des BDEW sehr zu begrüßen. Die Regelung dürfte eine erhebliche Erleichterung und Beschleunigung für die Errichtung von Windenergieanlagen in der Nähe von Bundesfernstraßen darstellen.

### 3.3 Ergänzend: Erforderliche Antragsunterlagen regeln

Es sollte zur weiteren Beschleunigung in § 9 Absatz 3 FStrG ausdrücklich geregelt werden, welche **Antragsunterlagen** der Vorhabenträger für die Prüfung der Beachtung der Belange der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung beibringen muss. Das gilt insbesondere für die Nachweise bei Anträgen auf Errichtung von Photovoltaik- und Windenergievorhaben.

### 3.4 Ergänzend: Materielle Anforderungen für Windenergieanlagen fixieren

Der BDEW fordert, die materiellen Anforderungen an die Zulässigkeit von Windenergieanlagen zu konkretisieren.

Der vorgeschlagene § 9 Absatz 2b FStrG wird nicht ausreichen, um die Probleme der aktuellen Genehmigungspraxis auf dem Gebiet des Fernstraßenrechts zu bewältigen. Die Schwierigkeiten im Vollzug erschöpften sich nicht in der Verweigerung der Zustimmung durch die zuständigen Behörden. Vielmehr waren die Vorhabenträger in der Vergangenheit trotz einer zuvor etablierten Genehmigungspraxis mit nicht nachvollziehbaren Nachforderungen von Unterlagen durch das FBA konfrontiert. Verweigerte das FBA die Zustimmung zur Anlagenerrichtung endgültig, verwies es dabei regelmäßig auf die Nichtbeachtung der Belange aus § 9 Absatz 3 FStrG und legte insofern fachlich nicht nachvollziehbare Anforderungen an. Dabei ließ es die mildere Möglichkeit zum Erlass von Nebenbestimmungen unbeachtet.

Über die bereits aufgenommene Streichung des Zustimmungserfordernisses des Fernstraßenbundesamtes (§ 9 Absatz 2b FStrG) hinaus, bedarf es im FStrG klarer Vorgaben, wann eine Anlage bei Hineinragen der Rotorblätter in Anbaubeschränkungszonen mit den Belangen aus § 9 Absatz 3 FStrG vereinbar und damit nach Straßenbaurecht zulässig ist.

Zur Umsetzung schlägt der BDEW den untenstehenden Formulierungsvorschlag zur Regelung materieller Zulässigkeitsanforderungen für einen § 9 Absatz 3b FStrG vor. Dieser schafft für alle Behörden genügend Sicherheit bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Windenergieanlagen, deren Rotor in Anbaubeschränkungszonen hineinragt. Die Einhaltung der Anforderungen kann erforderlichenfalls durch Nebenbestimmungen zuverlässig abgesichert werden.

### **Formulierungsvorschlag zu § 9 Absatz 3b FStrG**

1 In den Fällen des Absatzes 2b sind die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nach Absatz 3 hinreichend beachtet, wenn die Windenergieanlage

1. mit nicht rückstrahlenden Werkstoffen und Farbbeschichtungen sowie ohne Werbeaufschriften oder anderweitige Werbeanlagen errichtet wird,
2. mit technischen Einrichtungen
  - a. zur Verhinderung von Eisansatz oder mit Abschaltensensoren bei Eisansatz und
  - b. zur laufenden Überwachung der Betriebsbedingungen und automatischen Abschaltung bei Registrierung gefährdender Änderungen

ausgestattet wird und

3. während der Betriebsphase regelmäßig fachkundigen Prüfungen und Wartungen unterzogen wird, mit denen die Sicherheitseinrichtungen, die Übertragungstechnischen Teile und die Rotorblätter auf ihre Funktionstüchtigkeit bei Betrieb und Stillstand überprüft werden.

2 Der von den Windenergieanlagen ausgehende Schattenschlag gilt in den Fällen des Absatzes 2b nicht als Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs.

## **4 Ergänzend: Schwerlasttransporte erleichtern**

Der Schwerlasttransport für den Ausbau der Windenergie und auch von Netzinfrastruktur stellt die Energiebranche vor zunehmende Herausforderungen. Langwierige und komplexe Transportgenehmigungsprozesse und rechtliche Hürden führen schon jetzt in vielen Projekten zu unnötigen Unsicherheiten und erheblichen Verzögerungen.

### **4.1 Gebundener Anspruch auf Sondernutzung**

Der vorliegende Referentenentwurf adressiert diese Probleme bisher leider nicht. Insofern ist eine Anpassung von § 8 FStrG zu ergänzen.

Energiewendeprojekte stehen im überragenden öffentlichen Interesse (§ 2 EEG 2023). Diese gesetzliche Wertung muss insbesondere bei Schwerlasttransporten, die zur Durchführung eben dieser Projekte dienen, künftig sowohl im Straßenrecht und als auch im Straßenverkehrsrecht berücksichtigt werden. Vorschläge zur Verbesserung des Rechtsrahmens für Schwerlasttransporte können der [Stellungnahme des BDEW](#) zu den Eckpunkten der Windstrategie entnommen werden. Vornehmlich gilt es, die Genehmigungsvergabe an die Bedürfnisse der Praxis zu anpassen. Der BDEW schlägt dazu vor:

Die bisher als Ermessensentscheidung ausgestaltete **Zulassung von Schwertransporten** zur Errichtung **von Anlagen im überragenden öffentlichen Interesse** sollte zukünftig auf Antrag **zwingend zu erteilen** sein (**gebundener Anspruch** statt des aktuell bestehenden Ermessens). Gleiches sollte bei erforderlichen Rückwärtsfahrten der Schwerlasttransporte – auch auf Bundes- und Landstraßen – gelten.

#### **§ 8 Abs. 1 FStrG**

Die Benutzung der Bundesfernstraßen über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, auf Bundesautobahnen der Erlaubnis der Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. Die Gemeinde kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde. Eine Erlaubnis soll nicht erteilt werden, wenn behinderte Menschen durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt würden. **Die Erlaubnis ist zu erteilen, soweit die Sondernutzung der Vorbereitung und Umsetzung von Vorhaben dient, für die durch Gesetz ein überragendes öffentliches Interesse festgestellt ist. Über die Erlaubnis nach Satz 7 ist innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der zuständigen Behörde zu entscheiden; die Erlaubnis gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird. Für die Erlaubnis nach Satz 7 findet § 3a Absatz 1 und 2 entsprechende Anwendung; § 3a Absatz 3 findet mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass dem Inhaber einer Sondernutzungserlaubnis eine angemessene Entschädigung in Geld zusteht.**

#### **4.2 Schwerlasttransporte bei Ausbau der Verkehrsinfrastruktur berücksichtigen**

Daneben sind beim Ausbau und der Anpassung der Verkehrsinfrastruktur für Schwerlasttransporte sind folgende Punkte zu berücksichtigen und in dieser Novelle zu adressieren:

- › Bei der Sanierung und Neubau von Straßen- (Eisenbahn-)brücken sollten Anforderungen für Schwerlasttransporte prioritär Berücksichtigung finden. Die **Verkehrsinfrastruktur** (vor allem Landstraßen) sind **schwerlastfähig auszubauen**.
- › **Einheitliche Vorgaben für temporäre Autobahnabfahrten** für Schwerlasttransporte sind im Bundesfernstraßengesetz zu verankern.
- › Da es wenige spezielle Parkplätze für Schwertransporte gibt, die für den Transport der Rotorblätter von Windenergieanlagen geeignet sind, sollte **mehr Parkraum für Schwertransporte** entlang der Autobahnen geschaffen werden. Darüber hinaus sollten generelle

**gesetzliche Ausnahmen für das Parken von Rotorblatttransporten auch auf nicht speziell dafür errichteten Parkplätzen** entlang von Autobahnen geschaffen werden, um diesbezügliche Sondergenehmigungen zu vermeiden.

## **5 Zu § 12 LuftVG – Offensichtlich rechtswidriger Versagung begegnen**

Die Anpassungen in § 12 Absatz 2 LuftVG regeln die Fristen für die notwendige Zustimmung der Luftfahrtbehörde zu Bauvorhaben neu. Sie laufen weitgehend parallel zu § 9 Absatz 2a FStrG.

### **Bewertung:**

Die Regelung greift zu kurz und kann die Hemmnisse im LuftVG für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Netzinfrastruktur allein nicht beheben. Der BDEW begrüßt zwar grundsätzlich das Vorhaben des Referentenentwurfs, die Fristen für das Zustimmungserfordernis nach § 12 Absatz 2 LuftVG zu konkretisieren und zu straffen. Die Regelung geht jedoch nicht weit genug.

Wesentliches Hemmnis im LuftVG für den Ausbau ist bisher, dass die Luftfahrtbehörde ihre Zustimmung zunächst meist pauschal ohne nachvollziehbare Begründung versagt, um den drohenden Eintritt der Fiktionswirkung nach § 12 Absatz 2 Satz 2 zu entgehen (offensichtlich rechtswidrige Ablehnung). Die Genehmigungsbehörde muss in diesen Fällen die beantragte Genehmigung ebenfalls versagen, da sie an die Entscheidung der Luftfahrtbehörde gebunden ist. Dem Vorhabenträger bleibt nur der zeitlich und finanziell aufwändige Klageweg, bzw. die Stellung eines komplett neuen Antrags (ebenfalls mit erheblichem Aufwand und Verzögerungen verbunden).

Um dieser Konfliktlage entgegenzuwirken, fordert der BDEW, dass der Genehmigungsbehörde eine Befugnis zur Ersetzung einer (offensichtlich rechtswidrig) verweigerten Zustimmung nach § 12 Absatz 2 LuftVG oder § 14 LuftVG eingeräumt wird.

Ferner sieht der Referentenentwurf zwar die Pflicht zur Begründung einer Verlängerung der zweimonatigen Frist zur Zustimmung vor, aber nicht bezüglich der Ablehnung selbst. Der BDEW fordert hier ein umfassendes Begründungserfordernis.

Ein weiteres Problem ist, dass keine klaren Maßstäbe bestehen, um zu beurteilen, wann eine Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder die Allgemeinheit vorliegt. Um dem überragenden öffentlichen Interesse des Ausbaus der Erneuerbaren Energien und der Netzinfrastruktur Rechnung zu tragen, sollte für diese Vorhaben eine Regelvermutung gelten, dass von diesen keine Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs oder die Allgemeinheit ausgeht. Jedenfalls bedarf es diesbezüglich klarer Maßstäbe.

**Ansprechpartnerin/Ansprechpartner**

Katharina Graf  
Abteilung Recht  
Telefonnummer: +49 30 300199-1525  
Katharina.Graf@bdew.de

Thorsten Fritsch  
Abteilung Recht  
Telefonnummer +49 30 300199-1519  
Thorsten.Fritsch@bdew.de

Benjamin Salzwedel  
Abteilung Recht  
Telefonnummer: +49 30 300199-1528  
Benjmain.Salzwedel@bdew.de