



Stellungnahme der Deutschen Bahn AG  
**zum Referentenentwurf eines Bundes-  
Klimaanpassungsgesetzes**



# Stellungnahme der Deutschen Bahn zum Referentenentwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes

## 1. Einleitung

Die Deutsche Bahn dankt für die eingeräumte Möglichkeit, sich zum vorliegenden Gesetzentwurf zu äußern. Die im Gesetzentwurf skizzierten Herausforderungen decken sich umfassend mit unserer Perspektive. Ebenso unstrittig ist die Notwendigkeit, sich auf die absehbaren Folgen des Klimawandels vorzubereiten. Die Folgen des Klimawandels sind für uns als Deutsche Bahn schon jetzt spürbar. Daher sieht die Deutsche Bahn es als Teil ihrer Verantwortung an, sich vorausschauend mit den Folgen des Klimawandels auseinanderzusetzen. Unter anderem aufbauend auf einer Untersuchung zu den Auswirkungen des Klimawandels in Deutschland entwickelt die Deutsche Bahn ihr Klimaresilienzmanagement strategisch weiter.

Im Gesetzentwurf wird ein Berücksichtigungsgebot bei Planungen und Entscheidungen für die Träger öffentlicher Aufgaben normiert. Hinzu kommt ein entsprechendes Verschlechterungsverbot hinsichtlich der Vulnerabilität von Grundstücken und Bauwerken. Damit die Vorgaben nicht unbeabsichtigt der dringend notwendigen Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung zuwiderlaufen, bedarf es möglichst klarer und uneindeutiger Vorgaben, in welcher Weise den gesetzlichen Vorgaben rechtssicher entsprochen werden kann.

## 2. Betroffenheit und Kernpunkte

In Betracht gezogen werden sollte, den Begriff des „Trägers öffentlicher Aufgaben“ auf öffentlich-rechtliche Organisationen zu beschränken. Auf diese Weise würden Wettbewerbsnachteile für privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen in öffentlicher Hand gegenüber den rein privaten Unternehmen vermieden.

Das in Abschnitt 3 in § 8 normierte Berücksichtigungsgebot für die Träger öffentlicher Aufgaben beinhaltet das Risiko zusätzlichen Aufwands. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Vorgaben zusätzliche Prüf- und Genehmigungsvorbehalte im Rahmen von Planungsverfahren für zumindest Teile der Wirtschaft verursachen. Dies steht im Widerspruch zur Folgenabschätzung des Gesetzes, nachdem für die Wirtschaft damit kein Erfüllungsaufwand verbunden sein soll.

Vor diesem Hintergrund bedarf es der kritischen Prüfung der getroffenen Festlegung und einer eindeutigen Klarstellung, dass mit den Vorgaben in § 8 zusätzliche Prüf- und Genehmigungsvorgänge nicht verbunden sind. Hierdurch können Planungsverzögerungen und Kostenrisiken zuverlässig vermieden werden.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen wären als „Träger öffentlicher Aufgaben“ Normadressat des § 8 Abs. 1 und 2 und hätten das Berücksichtigungsgebot gem. Abs. 1 sowie das Verschlechterungsverbot gem. Abs. 2 bei ihren „Planungen und Entscheidungen“ unmittelbar zu beachten. Die Berücksichtigungspflicht führt zum Beispiel im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zu einem erheblichen Mehraufwand zumindest in der Planungs- und Genehmigungsphase. Auch außerhalb von Genehmigungsverfahren ist planerischer Mehraufwand nicht auszuschließen. Ggf. erforderliche bauliche Anpassungsmaßnahmen können ebenfalls erhebliche Mehrkosten auslösen. Auch die Pflicht nach § 8 Abs. 3, bereits versiegelte Böden in Bestandsanlagen zu entsiegeln, hat Kostenrelevanz.

Die in § 8 normierten Pflichten träfen Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen des Bundes unmittelbar. Träger öffentlicher Aufgaben sind gem. § 2 Nr. 3 alle Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, auch wenn sie privatrechtlich organisiert sind. Privatrechtlich organisierte Unternehmen im Schienensektor nehmen öffentliche Aufgaben wahr. Der Bau und Betrieb von Eisenbahninfrastruktur und die Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen

dienen den Verkehrsbedürfnissen der Bevölkerung, welche in Art. 87e Abs. 4 GG ausdrücklich dem Wohl der Allgemeinheit und damit dem Bereich des öffentlichen Interesses zugeordnet sind. Daher wären privatrechtlich organisierte Eisenbahninfrastruktur- und Verkehrsunternehmen, auf die öffentlich-rechtliche Körperschaften einen maßgeblichen Einfluss ausüben, Adressat des § 8 Abs. 1 und 2. Diese Auffassung wird durch die Begründung zu § 8, Seite 22, unterstrichen: „Unternehmen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs“; vgl. auch zu § 13 KSG Fellenberg, Klimaschutzrecht, Kommentar zu § 13 KSG, Rdnr. 9.

Zu beachten haben Unternehmen des Schienensektors das Berücksichtigungsgebot bei „Planungen und Entscheidungen“. Diese Begriffe sind nicht weiter definiert. Insbesondere welche „Planungen und Entscheidungen“ von privatrechtlich organisierten Trägern öffentlicher Aufgaben erfasst sein sollen, bleibt unklar. Allgemein werden die Begriffe aber weit ausgelegt, sie umfassen auch Entscheidungen, die etwa die Verwaltung eigenen Vermögens, die Beschaffung und andere wirtschaftliche Tätigkeiten betreffen (vgl. Fellenberg, Klimaschutzrecht, Kommentar zu § 13 KSG, Rdnr. 14 mit Verweis auf BT-Drs. 19/14337, 36).

Mit den Vorgaben verbinden sich erhebliche Kostenrisiken. Alle Planungen und Entscheidungen, die dem vorsorgenden Ziel dienen, die Resilienz des Unternehmens und insb. seiner Infrastruktur gegen Folgen des Klimawandels zu erhöhen, haben erhebliche Kostenrelevanz. Die Höhe ist abhängig von der Konkretisierung der bisher nicht final definierten Verpflichtungen im Gesetzesvollzug.

### **Ergänzender Hinweis:**

„Entscheidungen“ im Sinne des § 8 können auch Entscheidungen im Bereich des Einkaufs und der Beschaffung sein (s.o.). Daher sollte in der Gesetzesbegründung zu § 8 - analog zur Gesetzesbegründung zu § 13 KSG - klargestellt werden, dass diese Verpflichtungen, insb. das Berücksichtigungsgebot nach § 8 Abs. 1, keinen drittschützenden Charakter haben und auch nicht justiziabel sind, etwa in einem Nachprüfungsverfahren nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Das entspräche auch § 13 KSG, der keinen Drittschutz-Charakter hat, was in der Gesetzesbegründung zum KSG ausdrücklich klargestellt wurde.

## **3. Im Einzelnen**

### **1. Konkretisierung der Anforderungen des § 8 Abs. 1 und 2**

#### **Änderungsvorschläge:**

§ 8 Abs. 1 wird um folgenden Satz ergänzt:

„Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung auf Grundlage der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie erforderliche Maßnahmen zur Ausgestaltung des Berücksichtigungsgebotes für das Handlungsfeld Verkehr, Verkehrsinfrastruktur in Form eines Klimaanpassungskonzepts.“

§ 8 Abs. 2 wird um folgenden Satz ergänzt:

„Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung auf Grundlage der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie, Anforderungen an den Schutz von Grundstücken, Bauwerken sowie betroffener Gebiete.“

#### **Begründung:**

§ 8 Abs. 1 verpflichtet Träger öffentlicher Aufgaben verbindlich, das Ziel der Klimaanpassung zu berücksichtigen, lässt aber offen in welcher Art und Weise das Berücksichtigungsgebot ausgestaltet werden soll. Gleiches gilt für das Verschlechterungsgebot gem. § 8 Abs. 2, auch hier ist für die Normadressaten nicht erkennbar, welche Planungen und Entscheidungen konkret verboten sind.

Die Vorschrift stößt daher auf verfassungsrechtliche Bedenken, da sie kaum mit dem Gebot der hinreichenden Bestimmtheit von Rechtsvorschriften vereinbar ist. Eine rechtliche Verpflichtung für Unternehmen zu begründen, ohne die damit verbundenen fachlichen Anforderungen zu spezifizieren, hat insb. negative Auswirkungen für die Planung und Durchführung von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Im Zulassungsverfahren muss die Klimaanpassung berücksichtigt werden. Wie dies aber geschehen soll und unter welchen Voraussetzungen welche baulichen Maßnahmen erforderlich sind, ist nicht klar. Dies führt bei der Planung und Zulassung von Infrastrukturprojekten zu Verunsicherung bei allen Beteiligten und verzögert Vorhaben.

Die Einführung einer Parallelregelung in § 13 KSG hat gezeigt, dass sich selbst nach mehreren Jahren noch keine sichere Rechtspraxis entwickelt hat, was insbesondere Großprojekte erheblich belastet, rechtlich angreifbar macht und zu Verzögerungen führt. Diese Situation würde verschärft, wenn eine weitere Regelung ohne hinreichende Konkretisierung für die praktische Umsetzung erlassen wird. Die parallellaufenden Gesetzgebungsverfahren zur Beschleunigung im Infrastrukturbereich und das Ziel der Bundesregierung die Verfahrensdauer zu halbieren, würden damit konterkariert. Daher ist es in einem ersten Schritt erforderlich, die fachlichen Anforderungen an die Klimaresilienz von Bauwerken näher zu definieren. Die erforderliche Konkretisierung sollte durch eine Rechtsverordnung erfolgen. Erst mit der Konkretisierung der Rechtspflichten durch eine Verordnung sollten Rechtspflichten oder Verbote für Unternehmen verbindlich begründet werden.

Eine rechtsverbindliche Konkretisierung des allgemeinen Berücksichtigungsgebots und des allgemeinen Verschlechterungsverbots ist auch deswegen geboten, weil Entscheidungen über vorbeugende Klimaanpassungsmaßnahmen erhebliche finanzielle Folgewirkungen haben und z.B. Verkehrsinfrastrukturprojekte erheblich verteuern können. Beispielhaft sei hier die Anpassung aller Eisenbahnüberführungen und Durchlässe über Gewässer an zukünftige Hochwasserereignisse genannt. Bisher sind die Anlagen in der Regel für ein Hochwasserereignis HQ20 dimensioniert. Ohne klar definierten zukünftigen Maßstab, der auch die finanziellen Möglichkeiten und Auswirkungen betrachtet, würde die Erneuerung dieser Anlagen vor unüberwindbare Hindernisse gestellt.

Zudem ist darauf zu achten, dass die rechtlichen Vorgaben zur Klimaresilienz widerspruchsfrei zu gleichlautenden Vorgaben anderer Rechtsvorschriften, beispielsweise den Anforderungen im UVPG und der absehbaren Änderung der TEN-V Verordnung („climate proofing“), erfolgen und aufeinander abgestimmt werden. Um Erschwernisse im Planungsablauf zu vermeiden, müssen einheitliche Vorgaben sichergestellt werden.

## **2. Redundanzen vermeiden, Verpflichtung zur Bodenentsiegelung streichen (§ 8 Abs. 3)**

### **Änderungsvorschlag:**

§ 8 Abs. 3 sollte wie folgt geändert werden:

„(3) Um aus Gründen der Klimaanpassung Versickerungs- und Verdunstungsflächen für einen naturnahen Wasserhaushalt im Rahmen einer wassersensiblen Entwicklung, insbesondere in urbanen Räumen, zu erhalten, ist die Versiegelung von Böden auf ein Minimum zu begrenzen; bereits versiegelte Böden, die dauerhaft nicht mehr genutzt werden, sind in ihrer Leistungsfähigkeit nach § 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes so weit wie möglich und zumutbar wiederherzustellen und zu entsiegeln. Das Bundesnaturschutzgesetz, § 5 des Bundes-Bodenschutzgesetzes und § 55 Absatz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes bleiben unberührt.“

### **Begründung:**

§ 8 Abs. 3 lässt nicht eindeutig erkennen, an wen sich die Pflicht, bereits versiegelte Böden zu entsiegeln, richtet. Es ist davon auszugehen, dass jedermann von der Pflicht erfasst ist, zumindest aber Träger öffentlicher Aufgaben (s.o.) erfasst sein sollen.

Die Thematik der Entsiegelung ist jedoch bereits hinreichend in § 179 BauGB sowie in § 5 BBodSchG geregelt. Dieses Thema zusätzlich in einem Klimaanpassungsgesetz zu regeln, ist

nicht anwenderfreundlich und wirft neue rechtliche Fragen auf, da für die Entsiegelungspflicht jeweils unterschiedliche Voraussetzungen normiert werden. Um Redundanzen zwischen dem Klimaanpassungsgesetz und dem BBodSchG zu vermeiden, sollte die Entsiegelungspflicht in § 8 Abs. 3 gestrichen werden. § 5 BBodSchG berechtigt die Bundesregierung bereits, Entsiegelungspflichten für Grundstückseigentümer durch eine Rechtsverordnung zu konkretisieren. Neue Vorgaben zur Entsiegelung sollten daher auf diesem Wege im Geltungsbereich des Bodenschutzrechts normiert werden.

### **3. Übergangsregelung vorsehen**

#### **Änderungsvorschlag:**

In § 14 sollte folgende Übergangsregelung aufgenommen werden:

„§ 8 dieser Verordnung findet keine Anwendung auf Planungen und Entscheidungen deren Zulassung vor dem ... (Tag des Inkrafttretens) bei einer Behörde beantragt wurden, deren Anzeige vor dem ... (Tag des Inkrafttretens) erfolgt ist oder, für den Fall, dass sie von einem Träger öffentlicher Aufgaben durchgeführt werden, mit deren Durchführung vor dem ... (Tag des Inkrafttretens) begonnen wurde.“

Die Verordnung findet ferner keine Anwendung auf Planungen und Entscheidungen, bei denen bei der zuständigen Behörde, a) die Einleitung des Verfahrens zur Feststellung der UVP-Pflicht, b) die Einleitung des Verfahrens zur Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen nach § 15 UVPG oder nach entsprechenden Vorschriften des Landesrechts oder c) die Vorlage des UVP-Berichts durch den Vorhabenträger nach § 16 UVPG, bereits erfolgt ist.“

#### **Begründung:**

Um laufende Zulassungs- und Genehmigungsverfahren in ihrer weiteren Durchführung nicht zu verzögern, sollen die Vorschriften nur für neu aufgenommene Verfahren zur Anwendung kommen. Der Formulierungsvorschlag orientiert sich an einer entsprechenden Regelung in der Bundeskompensationsverordnung (vgl. § 17 BKompV).

### **4. Inkrafttreten**

#### **Änderungsvorschlag:**

§ 14 sollte wie folgt gefasst werden:

„Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des § 8 am Tag nach der Verkündung in Kraft. § 8 tritt am ... (30. September 2026) in Kraft.“

#### **Begründung:**

Planungen und Entscheidungen müssen sorgfältig vorbereitet werden. Strategien, Konzepte und konkrete Maßnahmen zur Vorsorge gegen negative Auswirkungen des Klimawandels müssen fachlich fundiert entwickelt und bewertet werden. Hierfür ist ein angemessener Übergangszeitraum erforderlich. Das KAnG gewährt in § 3 Abs. 1 der Bundesregierung Zeit bis zum 30. September 2025, um eine Klimaanpassungsstrategie u.a. für das Cluster Verkehrsinfrastruktur zu erstellen. Planungen und Entscheidungen werden sich an dieser Strategie zu orientieren haben, daher erscheint ein Zeitraum von 12 Monaten nach Veröffentlichung der Klimaanpassungsstrategie der Bundesregierung angemessen.

Bis zu diesem Zeitpunkt ist zudem zu gewährleisten, dass die notwendigen Konkretisierungen über entsprechende Rechtsverordnungen erfolgt sind.