



STELLUNGNAHME

Pro Mobilität

Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 154

10117 Berlin

Tel.: 030 / 22 48 84 12

Fax: 030 / 22 48 84 14

www.promobilitaet.de

info@promobilitaet.de

22. Februar 2005

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes

(Bundestagsdrucksache 15/409 vom 5.2.2003)

anlässlich der Experten-Anhörung zum Gesetzentwurf
im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
des Deutschen Bundestages am 23. Februar 2005

Position von PRO MOBILITÄT

Der Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen führt am 23. Februar 2005 eine Anhörung zum Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 5.2.2003 (Bundestagsdrucksache 15/409) durch.

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. nimmt als Bündnis von Verbänden und Unternehmen, die sich für eine leistungsfähige Straßeninfrastruktur einsetzen, zu diesem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

I. Gegenstand und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Der Bundesrat strebt mit dem Gesetzentwurf an, die Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen ab Eintritt der Unanfechtbarkeit von fünf Jahren auf zehn Jahre auszudehnen. An der bisher schon vorhandenen Option, die Gültigkeit vor Ablauf noch einmal um fünf Jahre zu verlängern, soll festgehalten werden. Außerdem soll gesetzlich klargestellt werden, dass nach dem Beginn der Plandurchführung innerhalb der Geltungsdauer eines Planfeststellungsbeschlusses dieser unbefristet Geltung besitzt.

Dem Gesetzentwurf liegen folgende Ziele zugrunde:

- Den Verfall von Planfeststellungsbeschlüssen verhindern
- Verwaltungskosten für die Verlängerung von Beschlüssen verringern
- Rechtssicherheit für begonnene, aber unterbrochene Vorhaben schaffen

Der Bundesrat begründete den Gesetzentwurf im Jahr 2003 mit der angespannten Finanzlage bei Bundesfernstraßen und rechtlichen Unsicherheiten, ob der Planfeststellungsbeschluss für begonnene, dann aber unterbrochene Projekte aufgehoben werden können. Im Frühjahr 2005 stellen sich diese Probleme, insbesondere die unsichere Finanzierungsperspektive, mit neuer Aktualität.

II. Bewertung durch Pro Mobilität

II.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Planfeststellungsbeschlüsse berühren die Eigentumsrechte an Grundstücken und Gebäuden entlang des geplanten Verkehrsweges. Daher muss der Bürger von der Politik erwarten dürfen, dass die mit dem Bau von Verkehrswegen einhergehenden Einschränkungen möglichst gering gehalten werden. Diese Verpflichtung reicht von den Planungsverfahren bis hin zu einer zügigen Realisierung eines planfestgestellten Vorhabens. Bezogen auf den Fernstraßenbau empfiehlt sich daher eine enge **Koordination von Planung und Durchführung** durch die beteiligten Ebenen der öffentlichen Hand. Die Länder sind im Zuge der Auftragsverwaltung für Planung, Bau und Betrieb der Bundesfernstraßen verantwortlich, der Bund trifft die Auswahl und

sorgt für die Finanzierung der Vorhaben. Der vorliegende Gesetzesentwurf des Bundesrates ist Ausdruck der Tatsache, dass diese Koordination von Planungsprozessen und Investitionsplanung Defizite aufweist.

Als eine Ursache für einen hohen Bestand an planfestgestellten Projekten, deren Finanzierung nicht gesichert ist, wird oftmals angeführt, einige Bundesländer hätten zu viele Planungsverfahren durchgeführt. Aus Sicht der heutigen Investitionsetats mag eine solche Kritik relevant erscheinen. Sie trifft aber nur dann zu, wenn die Länder **Planungssicherheit über mittel- und langfristige Investitionsetats** haben würden und dennoch weit höhere Budgets planen würden. Die Länder konnten vor vielen Jahren, als sie die Planungsverfahren begannen, von einem wesentlich höheren Fernstraßenetat ausgehen. So bleibt der Bundeshaushalt 2005 um mindestens 500 Millionen Euro und die aktuelle mittelfristige Finanzplanung des Bundes für 2006 bis 2008 bei den Fernstraßeninvestitionen jährlich um 800 Millionen Euro bis 1 Milliarde Euro hinter den im Bundesverkehrswegeplan 2003 vorgesehenen Ansätzen zurück. Diese Kürzungen treffen vor allem den Neu- und Ausbau der Fernstraßen, die so genannten Hauptbautitel. Zur Umsetzung des ohnehin knapp bemessenen Bundesverkehrswegeplans müssten hierfür bis 2015 Jahr für Jahr durchschnittlich 2,8 Milliarden Euro bereit stehen.

Zu beachten ist auch, dass es die Länder sind, die die Verkehrsprobleme unmittelbar vor Augen haben und von den Betroffenen gedrängt werden, Lösungen für die überlasteten Straßen zu finden. Die zunehmenden Verkehrsprobleme haben die Länder seit vielen Jahren zum Anlass genommen, auf den seit mehr als einem Jahrzehnt angewachsenen **Investitionsstau** hinzuweisen. 1998 stellte die Länderverkehrsministerkonferenz einen Investitionsbedarf von mehr als sechs Milliarden Euro pro Jahr fest. Das bedeutete damals eine Lücke von mindestens zwei Milliarden Euro. Die Regierungskommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter der Leitung von Dr. Wilhelm Pällmann hat diesen Bedarf im Jahr 2000 bestätigt. In der Folge hat der Bund die Länder in dem Eindruck bestärkt, die Investitionsansätze dauerhaft zu erhöhen und dazu insbesondere die Einnahmen der Lkw-Maut zu nutzen. Der Investitionsanstieg war eigentlich mit der Änderung des Mautgesetzes im Mai 2003 vom Bundesrat politisch abgesichert worden, als gesetzlich verankert wurde, die Maut-einnahmen zusätzlich in die Verkehrswege zu investieren. Der Bund hat dieses Konzept unterlaufen, indem die Investitionen aus der Maut nur solche ersetzen, die bisher aus Haushaltsmitteln finanziert wurden. Selbst unter Einschluss der Lkw-Maut sind die Investitionen im Jahr 2005 niedriger als zuvor. Die Erwartungen der Länder wurden enttäuscht, die finanzielle Grundlage für viele Projektplanungen kam abhanden.

Der Investitionsplanung fehlt es nicht nur mittelfristig, sondern auch kurzfristig an Verlässlichkeit und Kontinuität. Allein für das Haushaltsjahr 2004 schwankten die Planungen im Laufe des Jahres zwischen 4,9 und 4,4 Milliarden Euro. Dass letztendlich doch 4,9 Milliarden Euro erreicht wurden, ist vor allem dem Umstand zu verdanken, dass vom Schienenverkehr nicht abgerufene Mittel in Höhe von 280 Millionen Euro zur Fernstraße umgeschichtet werden konnten. Die von der Bundesregie-

rung im Jahr 2003 errichtete Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft hat sich somit im ersten Jahr ihres Bestehens bereits als sinnvoll erwiesen, da über sie diese Umschichtungen möglich wurden. Eine **dauerhafte Absicherung der Fernstraßeninvestitionen vor Etatkürzungen** hätte erforderlich gemacht, die Lkw-Maut vollständig direkt einer vom Bundeshaushalt unabhängigen Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft zuzuführen.

Pro Mobilität: Eine unstetige Investitionsplanung des Bundes hat es den Bundesländern erschwert, den mehrjährigen Planungsvorlauf auf das Investitionsniveau auszurichten. Eine dauerhafte Erhöhung des Straßenbauhaushalts ist das Mittel erster Wahl, um den Stau bei planfestgestellten Fernstraßenvorhaben aufzulösen. Der nun entstandene Gesetzgebungsbedarf unterstreicht die Notwendigkeit, die Einnahmen aus der Lkw-Maut vollständig für zusätzliche Straßenbaumaßnahmen einzusetzen.

II.2 Zielsetzung der Gesetzesinitiative

1. Den Verfall von Planfeststellungsbeschlüssen verhindern

Fehlende Finanzmittel gefährden planfestgestellte Fernstraßenprojekte, die noch nicht begonnen wurden oder deren Fortsetzung in den kommenden Jahren unterbrochen werden muss.

Die in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes bis 2008 vorgesehenen Investitionsmittel für Fernstraßen werden unter Berücksichtigung des steigenden Erhaltungsbedarfs, voraussichtlich gerade einmal dazu reichen, die laufenden Vorhaben abzuschließen. Der Finanzbedarf für diese Projekte beläuft sich zu Jahresbeginn 2005 auf rund 8,7 Milliarden Euro, wovon in 2005 rund 2,4 Milliarden Euro durch Investitionen in Bedarfsplanmaßnahmen abgedeckt sind. Die Bundesregierung beziffert das **Investitionsvolumen noch nicht begonnener Vorhaben mit Baurecht auf rund 3 Milliarden Euro**. Für die Mehrzahl dieser Projekte wird somit frühestens 2009 der Startschuss fallen können.

In den Jahren 2005 bis 2007 müssten nach Angaben der Bundesregierung rund 25 Vorhaben mit einem Bauvolumen von rund 670 Millionen Euro gestartet werden, wenn dort nicht von der Möglichkeit zur Verlängerung des Baurechts Gebrauch gemacht werden soll. Dabei sind die Vorhaben, deren Planfeststellungsbeschlüsse bereits verlängert wurden, die also von einer Verlängerung der Geltungsdauer auf zehn Jahre nicht betroffen wären, nicht einmal eingeschlossen. Diese sollten möglichst schnell mit zusätzlichen Investitionsmitteln begonnen werden.

Die Streckung laufender Maßnahmen, um dadurch Finanzmittel in neue Projekte umzuschichten, wäre nur in Ausnahmefällen akzeptabel. Die Verlängerung von Stauproblemen und Unfallrisiken an den Baustellen wäre weder für die Betroffenen noch gesamtwirtschaftlich wünschenswert.

Pro Mobilität: Der Bund schiebt einen Berg von Fernstraßenprojekten vor sich her, für die Planfeststellungsbeschlüsse vorliegen, deren Finanzierung in den kommenden Jahren aber ungewiss ist. Ein Verfall des Planungsrechtes würde die Planungsverfahren und die damit verbundenen umfassenden gesellschaftlichen Abstimmungsprozesse entwerten und die Realisierung der Vorhaben noch einmal um viele Jahre zurückwerfen.

2. Verwaltungskosten für die Verlängerung von Beschlüssen verringern

Der Bundesverkehrswegeplan 2003 hat gezeigt, dass es bei den meisten Vorhaben zum Neu- und Ausbau von Bundesstraßen und Autobahnen eine hohe gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit gibt. Die Verkehrsnachfrage nimmt im Personen- und vor allem im Güterverkehr weiter zu. Die Bundesländer stehen somit unter großem Handlungsdruck, Lösungen für Verkehrsprobleme zu konzipieren und umsetzungsreif zu machen. Wie schon erwähnt, hatten sie in den vergangenen Jahren guten Grund anzunehmen, dass mittelfristig höhere Investitionsvolumina zur Verfügung stehen werden, als sich dies nun für die kommenden Jahre abzeichnet. Problem verschärfend wirkt, dass der Erhaltungsbedarf zunimmt und somit einen größeren Anteil am Investitionsetat absorbieren muss. Für Neu- und Ausbau bliebe somit selbst bei gleich bleibenden Investitionen weniger übrig. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die Bundesländer nicht auf Kosten verfallender Planfeststellungsbeschlüsse sitzen bleiben wollen, die aus einer unstetigen und zu gering bemessenen Investitionspolitik des Bundes resultieren.

Durch die Verlängerung der Regelzeit eines Planfeststellungsbeschlusses von fünf auf zehn Jahre kann sich ein Kosteneinsparungseffekt ergeben, wenn auf eine anschließende Verlängerung um weitere fünf Jahre verzichtet werden kann. Ob diese Kostensenkung erzielt wird, hängt davon ab, dass es dem Bund gelingt, den Projektbeginn innerhalb von zehn Jahren zu gewährleisten.

Pro Mobilität: Der Bund muss durch eine stetige Investitionspolitik den Ländern verlässliche Finanzrahmen als Grundlage für Planungsverfahren gewährleisten. Da die Verlängerung von fünfjährigen Planfeststellungsbeschlüsse zum Regelfall werden wird, ist es sinnvoll, deren Gültigkeit auf zehn Jahre auszudehnen. Damit würden auch Verwaltungskosten eingespart werden können.

3. Rechtssicherheit für begonnene, aber unterbrochene Vorhaben schaffen

Kommunen und Unternehmen brauchen Planungssicherheit bei Fernstraßenprojekten, denn sie nehmen oft parallel zur Planungs- und Bauphase von Fernstraßen begleitende Investitionen in Verkehrsanbindungen, Gewerbegebiete oder Betriebsanlagen vor. Der Umstand, dass sich ein begonnenes Fernstraßenprojekt erheblich verzögert, ist schon sehr unbefriedigend. Nicht hinnehmbar wäre es jedoch, wenn bei unterbrochenen Vorhaben der Planfeststellungsbeschluss und damit die Verkehrsanbindung erneut in Frage gestellt würden. Mit begonnenen Straßen oder Brücken, die ins Nichts führen, weil nach einer Bauunterbrechung keine Fortsetzung möglich ist, wäre niemandem geholfen.

Pro Mobilität: Planfeststellungsbeschlüsse für begonnene Vorhaben, deren Umsetzung unterbrochen wird, müssen rechtlich unanfechtbar abgesichert werden.

II.3 Anwendung des Gesetzes auf planfestgestellte, aber noch nicht begonnene Vorhaben

Die Gesetzesänderung soll sich auf alle neuen Planfeststellungsverfahren beziehen und auch auf solche Vorhaben Anwendung finden, deren Planfeststellungsbeschluss erfolgt ist, ohne dass dieser bereits verlängert wurde. Angesichts des bereits dargestellten Projektstaus ist diese Rückwirkung des Gesetzes notwendig. Sie trägt wesentlich zum Nutzen der Gesetzesänderung bei.

Pro Mobilität: Es ist notwendig, die Anwendung des Gesetzes auf bereits planfestgestellte Vorhaben zu erstrecken.

III. Fazit:

Pro Mobilität unterstützt den Gesetzentwurf des Bundesrates, durch eine Änderung des Fernstraßengesetzes die Gültigkeit von Planfeststellungsbeschlüssen von fünf auf zehn Jahre zu verlängern.

Die bisherige Finanzplanung des Bundes wird es in den nächsten Jahren kaum noch möglich machen, neue Straßenbauvorhaben zu beginnen. Das vorhandene Investitionsvolumen wird vorrangig benötigt, um den steigenden Erhaltungsbedarf zu decken und laufende Neu- und Ausbauvorhaben abzuschließen. Deshalb droht der Verfall von Planfeststellungsbeschlüssen bei Vorhaben, die noch nicht begonnen wurden oder deren Umsetzung unterbrochen werden muss.

Daher gilt es, zu handeln:

1. Höhere Investitionen würden der steigenden Verkehrsnachfrage Rechnung tragen, die eine Stärkung von Erhaltung und Ausbau der Autobahnen und Bundesstraßen erforderlich macht. **Mittel erster Wahl bleibt von daher die dauerhafte Erhöhung des Fernstraßenetats.**
2. Die wachsende Finanznot im Fernstraßenbau erzwingt es, die eigentlich als Ausnahme vorgesehene **Verlängerung des Planfeststellungsbeschlusses** von fünf **auf zehn Jahre zur Regel zu machen**. Der vorliegende Gesetzentwurf ist somit eine Reparaturmaßnahme angesichts einer fehlenden investitionspolitischen Kontinuität und dem mangelnden Willen, die Einnahmen aus der streckenbezogenen Lkw-Maut für eine deutliche Steigerung des Fernstraßenbaus zu nutzen.
3. Wir begrüßen, dass der **Anwendungsbereich** des Gesetzes **auf vorhandene Planfeststellungsbeschlüsse** erstreckt werden soll, die noch nicht verlängert wurden. Ein wichtiger Bestandteil des Gesetzes ist es auch, Rechtssicherheit für begonnene Vorhaben herzustellen, indem deren Planfeststellungsbeschlüsse dauerhaft unanfechtbar bleiben.
4. Noch **nicht begonnene Vorhaben mit bereits verlängerten Gültigkeiten der Planfeststellungsbeschlüsse**, die von der Gesetzesänderung nicht betroffen sind, sollten in den kommenden Jahren **vorrangig umgesetzt werden**, damit das Planungsrecht nicht verfällt.