

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (Drucksache 18/11326)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 27. März 2017

Stefan Gerwens

Geschäftsführer, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 26. März 2017

I. Generelle Anmerkungen

- (1) Pro Mobilität¹ bewertet den **Gesetzentwurf** positiv. Wir begrüßen sowohl den damit verbundenen Impuls zur Planungsbeschleunigung für Bundesfernstraßen wie auch die Schaffung des Rechtsrahmens für Finanzhilfen des Bundes für Radschnellwege in der Baulast von Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden.
- (2) Radschnellwege verbessern das Infrastrukturangebot für Radfahrer und damit die Attraktivität des Radverkehrs. So eröffnen sie neue Optionen für eine vielfältigere Mobilität. Der Gesetzentwurf trägt dem Umstand Rechnung, dass die **Bedeutung des Fahrrads für Nah- und Regionalmobilität deutlich zugenommen** hat und mit dem Aufkommen des Pedelec mehr Radfahrer weitere Entfernungen zurücklegen. Radschnellwege erleichtern es, längere Wege zur Arbeitsstätte, zum Ausbildungsplatz oder zur Schule zügig und sicher per Rad zu fahren. Sie leisten einen Beitrag zu nachhaltiger Mobilität, zu besserer Luftqualität und zur Förderung der Gesundheit.
- (3) Planungs- und Genehmigungsverfahren sind zum Engpass vieler dringend benötigter Bauvorhaben für Ersatz, Aus- und Neubau an Bundesfernstraßen geworden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, das bewährte Instrument der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Planungsbeschleunigung zu nutzen. Die Liste der dafür vorgesehenen Projekte wird durch Streichungen, Änderungen und Neubenennungen sinnvoll und maßvoll weiterentwickelt und an die Prioritäten des Bundesverkehrswegeplans 2030 angepasst. Eine **schnellere Realisierung dieser in der Summe gesamtwirtschaftlich sehr vorteilhaften Vorhaben** lässt einen hohen Nutzen für die Gesellschaft erwarten, weshalb ein verkürzter Rechtsweg gerechtfertigt ist und genutzt werden sollte.

¹ Pro Mobilität setzt sich als branchenübergreifendes Bündnis für leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen ein. Träger sind Automobilclubs, Verbände und Unternehmen des Güterkraftverkehrs, der Automobil- und Bauwirtschaft, der Dienstleistungswirtschaft, sowie Infrastrukturbetreiber und Mautdienstleister.

II. Rechtsrahmen für Radschnellwege

- (4) Mit dem vorgeschlagenen neuen § 5b soll die bundesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Finanzhilfen des Bundes für Radschnellwege in der Straßenbaulast der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände geschaffen werden. Verfassungsseitig besteht ein enger Rahmen für Finanzhilfen des Bundes an andere föderale Ebenen. Im Gesetzentwurf wird dazu auf Artikel 104 b GG und im Hinblick auf den Förderbereich auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 GG (Luftreinhaltung) Bezug genommen. Artikel 104 b GG gibt generell eine **Befristung und degressive Staffelung der Finanzhilfen** vor. Eine unbefristete Förderung ohne degressive Staffelung hätte eine Änderung des Grundgesetzes vorausgesetzt und damit durch eine Grundsatzentscheidung eine deutlich höhere politische Hürde zu nehmen. Der gewählte Ansatz daher ist **mit Blick auf die Vorgaben und den Regelungsumfang nachvollziehbar**. Er ermöglicht es, Erfahrungen mit dem neuen Instrument zu sammeln. Eine spätere Korrektur des rechtlichen Rahmens hin zu einer dauerhaften Förderung bleibt als Option erhalten.
- (5) Ein großes Risiko für die Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und damit auch von Radwegen ist das **Aus für die Länderprogramme des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes im Rahmen des Entflechtungsgesetzes Ende 2019**. Die derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen auf Basis der Vereinbarungen von Bundesregierung und Ministerpräsidenten lässt dies erwarten. Bisher fließen hier jährlich 1,3 Milliarden Euro in ÖPNV und kommunalen Straßenbau, die auch für Radverkehrsinfrastruktur genutzt werden. Schon seit 2014 besteht keine enge Zweckbindung mehr für Verkehrsinfrastruktur, sondern nur noch für investive Zwecke. Jedoch orientieren sich viele Bundesländer bis 2019 grundsätzlich weiterhin an der Verwendung für Verkehr. Ab 2020 sollen diese Mittel auf Wunsch der Länder außerhalb der Entflechtungsmittel als Umsatzsteueranteil den Ländern ohne Zweckbindung zufließen. Hieraus entsteht eine große Unsicherheit für die Finanzierung kommunaler Straßen und damit auch der Radwege in Städten und Gemeinden. Da schätzungsweise 500 bis 600 Millionen Euro pro Jahr aus den GVFG-Länderprogrammen des Bundes für kommunale Investitionen in Straßen und Radwege verwendet wurden, fehlen künftig rund zehn Prozent der Gesamtinvestition in diesem Bereich. Kofinanzierungsmittel von Ländern und Kommunen kommen noch hinzu. Die Länder stehen somit in der Pflicht, ab 2021 ihre eigenen Investitionszuweisungen an die Kommunen für Verkehrswege mindestens in gleicher Höhe aufzustocken. Doch gerade in finanzschwachen Ländern drohen erhebliche Förderungseinbußen. Im Bildungsbereich werden die Weichen für die Aufhebung des Kooperationsverbotes gestellt. Angesichts des seit Jahren hohen Erhaltungsrückstaus in der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, der durch das KfW-Kommunalpanel verlässlich belegt ist, sollte auch hier die Aufhebung des Kooperationsverbotes ins Auge gefasst werden.
- (6) Darüber hinaus gibt es **andere Förderinstrumente** des Bundes für Radwege. So werden schon seit Jahren Radwege entlang von Bundesstraßen mit rund 60 bis 80 Millionen Euro pro Jahr aus dem Bundesfernstraßenetat finanziert. Da es sich hierbei um Straßen in der Baulast des Bundes handelt, ist hier der verfassungsmäßige Handlungsrahmen ohnehin gegeben. Weitere Förderungen des Bundes für Radinfrastruktur ergeben sich aus Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben sowie im Rahmen von Klimaschutzinitiativen des Bundes.
- (7) Langfristige Planungssicherheit ist die Voraussetzung dafür, dass Baulastträger Projekte sorgfältig vorbereiten und Radschnellwegenetze schrittweise weiterentwickeln können. Im Hinblick auf die Vorgabe der Befristung ist der Zeitrahmen bis 2030 in Anlehnung an den Bundesverkehrswegeplan zu begrüßen. Der Zeitraum von 13 Jahren gibt interessierten Gebietskörperschaften zumindest für das nächste Jahrzehnt eine **vorübergehende Planungssicherheit**, bevor gegen Ende des Programms die Unsicherheit wieder zunimmt. Er eröffnet zugleich die Möglichkeit, den

Bedarf an Radschnellwegen und an Förderung durch den Bund rechtzeitig zu evaluieren und ggf. eine dauerhafte Förderung unter Änderung des Grundgesetzes abzusichern.

- (8) Die **rechtzeitige Evaluierung** ist auch deshalb relevant, weil die bauliche Umsetzung von Projekten durch die Vorgabe der degressiven Ausgestaltung des Finanzrahmens im Zeitablauf deutlich abnehmen wird. Unter der Annahme der Fortschreibung der im Haushaltsjahr 2017 avisierten Fördersumme von 25 Millionen Euro auf die Folgejahre würde die Förderung durch die degressive Staffelung um drei Prozent pro Jahr ab dem Jahr 2022 auf 19 Millionen Euro in 2030 sinken. Die bauliche Wirksamkeit der Förderbeträge wird voraussichtlich noch durch Inflation im Bereich von Planungs- und Bauleistungen weiter gemindert.
- (9) Die von der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung genannten **Förderkriterien** für Radschnellwege sind aus Sicht von Pro Mobilität **sachgerecht** und daher eine geeignete Grundlage für die noch auszugestaltende Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern. Hierbei handelt es sich um folgende Kriterien:
- aufgrund baulicher Anforderungen für den schnellen, möglichst störungsfreien Verkehr bestimmt,
 - in der Regel mindestens 2.000 Fahrradfahrten pro Tag,
 - Fahrbahnquerschnitte von mindestens vier Metern Breite,
 - eine eigene Verkehrsbedeutung – insbesondere für Berufs- und Pendlerverkehre,
 - die Bildung eines zusammenhängenden Netzes mit vorhandenen Radwegen oder neu zu schaffenden Radwegen oder Radschnellwegen und
 - alleiniger oder Mitbestandteil einer Radschnellwegeverbindung mit einer Mindestlänge von in der Regel 10 Kilometern.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme den letzten Punkt angesprochen und eine **Verringerung der Mindestlänge** vorgeschlagen. „Er hält es aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur in den Ländern für erforderlich, die Mindestlänge von Radschnellwegen als einem Kriterium für die Förderung – laut Gesetzesbegründung zehn Kilometer – auf fünf Kilometer abzusenken“. Die Länder tun dies unter Verweis auf ein Papier der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 2014.

Die Gesetzesbegründung im Vorschlag der Bundesregierung lässt sich so lesen, dass auch eine **Förderung von Streckenabschnitten unter zehn und sogar unter fünf Kilometern möglich** ist, sofern der Radschnellweg insgesamt eine Mindestlänge von in der Regel mindestens zehn Kilometern aufweist. Es werden somit zwei Aspekte betont:

- der Bau längerer Strecken in einem Netzverbund und
- Lückenschlüsse zur Verlängerung und Verknüpfung vorhandener Strecken.

In der Einordnung der föderalen Rollen ist es nachvollziehbar, dass der Bund auf Netz- und Verbundwirkungen für längere Strecken zielt, da sie u.a. auch einen Beitrag zur Entlastung von Bundesfernstraßen leisten sollen. **Ländern und Kommunen bleibt es unbenommen, Radschnellwege von kürzerer Gesamtlänge aus eigenen Mitteln zu realisieren.** Die vom Bund favorisierte Ausgestaltung steht auch nicht im Widerspruch zu einer anderen Aussage im Papier der FGSV, dass sich Radschnellwege insbesondere für Pendler mit Entfernungen von bis zu 15 km eignen.

III. Änderung der Vorhabenliste in der Anlage zu § 17e Absatz 1 Bundesfernstraßengesetz

- (10) Die **vorgesehene Aktualisierung der Vorhabenliste sieht Pro Mobilität positiv**. Mit dem Beschluss des Bundesverkehrswegeplans und der Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes wurden Aus- und Neubauprojekte an Bundesfernstraßen überwiegend neu bewertet und die Prioritäten angepasst. Es ist daher sinnvoll, die bisherige Liste von 2006, die 2015 um vier Ersatzbauwerke ergänzt wurde, zu aktualisieren und hierbei auch Erhaltungsmaßnahmen verstärkt zu berücksichtigen.
- (11) Das Instrument der **Verkürzung des Instanzenweges hat sich bewährt**. Abzuwägen sind die Eilbedürftigkeit der Vorhaben, die Rechte der Bürger zur Prüfung von Verwaltungsentscheidungen durch Gerichte und die Handlungsfähigkeit der Gerichtsbarkeit. Deshalb ist es bedeutsam, die Fokussierung der gerichtlichen Überprüfung für eine begrenzte Anzahl besonders bedeutsamer Vorhaben vorzusehen. Auch mit der neuen Vorhabenliste bleibt die Verkürzung des Instanzenweges eine Ausnahme und ist nicht die Regel.
- (12) Es ist zu beachten, dass es **bisher nur für eine kleinere Anzahl der bisher gelisteten Vorhaben dann tatsächlich zu Klagen gekommen** ist. Laut Jahresbericht des Bundesverwaltungsgerichts sind im Rahmen der erstinstanzlichen Zuständigkeit von den insgesamt 146 in den Fachplanungsgesetzen aufgeführten Infrastrukturprojekten der Bundesverkehrswege und Energieleitungsprojekte im Zeitraum 2011 bis 2015 insgesamt 14 Projekte Gegenstand von Verwaltungsstreitverfahren geworden. Dabei handelt es sich um vier Fernstraßenprojekte, drei Eisenbahnprojekte, ein Wasserstraßenprojekt und sechs Energieleitungsprojekte. Zu einem Vorhaben können mehrere Klagen eingehen. So verzeichnete das Bundesverwaltungsgericht 2016 insgesamt 43 Anträge, davon 14 im Bereich der Bundesfernstraßen. Die Verfahrensdauer beträgt in der Regel 11 Monate.
- (13) Auch wenn dann später nur ein Teil der Vorhaben von der Verkürzung des Instanzenweges profitiert, so ist die zügige Realisierung der Vorhaben wichtig. Im Klagefall wird ein durchschnittlicher Zeitgewinn von ein bis eineinhalb Jahren erwartet. **Durch eine frühere Realisierung kann die Umsetzung des Vorhabens eher beginnen und somit der gesamtwirtschaftliche Nutzen deutlich früher einsetzen**, der in den Nutzen-Kosten-Verhältnissen sichtbar wird.
- (14) Eine kurze **Verfahrensdauer gerichtlicher Überprüfungen** von Planfeststellungen oder Plangenehmigungen mindert darüber hinaus Projektrisiken, die im Zeitablauf zunehmen. Dies wird u.a. am Beispiel der materiellen Präklusion deutlich, die der EuGH 2015 bezogen auf das EU-Recht für unzulässig erklärt hat. Demnach kann die frühere Praxis, Einwendungen im gerichtlichen Verfahren auf jene zu beschränken, die im Verfahren bis zum Ablauf einer Frist vorgebracht wurden, nicht fortgeführt werden. Somit können sich auch lange nach Fertigstellung der Unterlagen und der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung noch im laufenden Gerichtsverfahren neue oder erweiterte Einwendungen ergeben, was zu weiteren Verzögerungen und Änderungen von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbeschlüssen führen kann. Im Zuge dieser Verfahren kann sich darüber hinaus der rechtliche Rahmen ändern und neuen Korrekturbedarf hervorrufen. Die Länge der Auseinandersetzungen hat somit erheblichen Einfluss auf die Vorhersehbarkeit zu berücksichtigender rechtlicher Vorgaben für den Vorhabenträger und die Zeitdauer bis zur unanfechtbaren Genehmigung hat.

(15) Die vorgeschlagene Projektliste enthält viele wichtige Aus- und Neubauprojekte sowie Ersatzbauwerke an Bundesfernstraßen. Die Anzahl soll von 57 auf 47 sinken und künftig 41 Autobahn- (bisher 37) und fünf Bundesstraßenvorhaben (bisher 20) umfassen. Insgesamt handelt es sich um eine **maßvolle Weiterentwicklung der Projektliste, die den gut gesetzten Prioritäten des Bundesverkehrswegeplans 2030 gerecht wird**. Im Vergleich zur bisherigen Liste geht es um folgende Veränderungen:

- 17 Vorhaben unverändert bleiben.
- 14 Projekte sollen geändert werden, zum Teil weil Abschnitte bereits in Bau oder fertiggestellt wurden, zum Teil wegen einer Erweiterung um zusätzliche Teilstücke.
- 30 Vorhaben sollen gestrichen werden, da sie bereits unter Verkehr genommen wurden, ein noch zu frühes Planungsstadium aufweisen oder im Bundesverkehrswegeplan 2030 auf der Basis der neuen Bewertung eine geringere Priorität erhalten haben.
- 15 Projekte - alle an Autobahnen - sollen nach der Planung der Bundesregierung neu aufgenommen werden, davon sieben vollständig als vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung.

Seitens des Bundesrates wird eine Erweiterung um drei Autobahnprojekte und die Streichung eines Vorhabens vorgeschlagen. Bei diesen Vorhaben ist eine hohe Entlastung an Engpässen für den Verkehr zu erwarten, zugleich aber auch abzuwägen, ob die Verwaltungskapazitäten und der Stand der Vorhaben Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsbeschlüsse in den nächsten Jahren erwarten lassen.

(16) Unter Berücksichtigung der bald zu erwartenden Empfehlungen des Innovationsforums „Planungsbeschleunigung“ des BMVI ist das **Planungs- und Umweltrecht für Infrastrukturprojekte in der kommenden Legislaturperiode weiterzuentwickeln**, um weitere Potenziale für Planungsbeschleunigung zu erschließen. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Ersatzbauwerke. Hierzu werden mehrere Verbände, darunter Pro Mobilität, in absehbarer Zeit ein Rechtsgutachten vorlegen, welches Wege aufzeigen wird.

Planungsbeschleunigung braucht in den kommenden Jahren hohe politische Priorität!

* * *