



Dr. Anton Hofreiter

Mitglied des Deutschen Bundestages

Platz der Republik 1 • 11011 Berlin • www.toni-hofreiter.de

Verkehr – Bauen - Stadtentwicklung

Information: Planungswirrwarr für den Fernstraßenbau

Bearbeitung: Rüdiger Herzog

Stand: Januar 2010

Inhalt

1. Einleitung
2. Planungsablauf und Finanzierung von Projekten des Bundesverkehrswegeplanes
3. Evaluierung der Bedarfspläne
4. Sonderfall: Planungsrecht für Projekte des Weiteren Bedarfs
5. Ökosternchen
6. Quellen

1. Einleitung

Wird ein Straßenprojekt nun gebaut oder nicht? Wann wird es gebaut? Steht überhaupt Geld dafür zur Verfügung? Welche Hürden existieren oder können aufgebaut werden? Und wer ist für Planung, Bau und Finanzierung verantwortlich? Und was passiert derzeit bei der Evaluierung der Bedarfspläne?

Diese Fragen sind klar formuliert und leicht gestellt. Die Antwort fällt jedoch nicht ganz so leicht. Die nachfolgenden Übersichten und Erklärungen sollen den Planungsverlauf sowie die Zuständigkeiten veranschaulichen. Und sie soll den aktuellen Stand der Bundesverkehrswegeplanung wiedergeben.

2. Planungsablauf und Finanzierung von Projekten des Bundesverkehrswegeplanes

Der Bundesverkehrswegeplan enthält Bedarfspläne für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße. Der aktuelle Bundesverkehrswegeplan wurde 2003 von der Bundesregierung beschlossen.

Der Bedarfsplan für Autobahnen und Straßen ist mit leichten Änderungen gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan 2003 beschlossen. Er floss im Jahr 2004 in Form des 5.

Fernstraßenausbauänderungsgesetzes als Anlage in das Fernstraßenausbaugesetz ein.

Wenn der Bedarfsplan für ein konkretes Straßenbauprojekt einen Planungsauftrag enthält, können die Landesbehörden die erforderlichen Planwerke erstellen und Planungsverfahren durchführen. Dies sind in der Regel das Raumordnungs-, das Linienbestimmungs- und das Planfeststellungsverfahren. Während dieser Planungsphasen oder auch danach kann das geplante Projekt in den Investitionsrahmenplan (Fünfjahresplan) durch den Bund aufgenommen werden. Dieser enthält die Projekte, die innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren durch den Bund finanziert werden sollen. Der aktuelle Investitionsrahmenplan hat eine Laufzeit von 2006 bis 2010. Die Finanzierung ist jedoch erst durch die Aufnahme in den Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsplan des Bundes gesichert.

Diese Planungsschritte nehmen in der Regel mindestens 10 Jahre in Anspruch.



Planung	Planungsebene
Bundesverkehrswegeplan	Bundesregierung
Fernstraßenausbauänderungsgesetz mit angehängtem Bedarfsplan	Bundestag
Wenn Planungsrecht erteilt wurde:	
Raumordnungsverfahren für ein Verkehrsprojekt	Raumordnungsbehörde des jeweiligen Landes
Linienbestimmungsverfahren	Straßenbaubehörde des jeweiligen Landes (das Bundesverkehrsministerium bestätigt in diesem Verfahren die Linie)
Planfeststellungsverfahren	Planfeststellungsbehörde des jeweiligen Landes
Investitionsrahmenplan (Fünfjahresplan)	Bundesregierung
Straßenbauplan als Anlage des Haushaltsplanes	Entwurf der Bundesregierung; wird als Gesetz durch den Bundestag beschlossen

3. Evaluierung der Bedarfspläne

Für den Bundesverkehrswegeplan ist nach dem Fernstraßenausbaugesetz nach einem Zeitraum von fünf Jahren eine Evaluierung vorgesehen. Die Überprüfung der Bedarfspläne ist folglich längst überfällig. Die schwarz-gelbe Koalitionsvereinbarung sieht sowohl eine entsprechende Überprüfung der Bedarfspläne „in dieser Legislaturperiode“ als auch die Erarbeitung einer „neuen Grundkonzeption“ für den nächsten Bundesverkehrswegeplan vor.

Auf Nachfrage durch eine Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 17/390) sind die Ergebnisse für die Überprüfung der Bedarfspläne für das erste Halbjahr 2010 zu erwarten. Ehe diese in das Fernstraßenausbaugesetz bzw. Schienenausbaugesetz einfließen können, müssten sie im Bundestag beraten und beschlossen werden.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Bedarfsplan für Straßenbauprojekte, die aus dem Bundesverkehrswegeplan 2003 in das 5. Fernstraßenausbauänderungsgesetz im Jahr 2004 aufgenommen wurden, ist davon auszugehen, dass sich erneut ein hoher, zeitaufwendiger Beratungsbedarf im Bundestag (vgl. Bundestagsdrucksache 15/3412) ergibt. Mehr als ein Jahr verstrich zwischen dem Beschluss des Bundesverkehrswegeplanes und dem Beschluss des Bundestages über das 5. Fernstraßenausbauänderungsgesetz. Zentraler Ausschuss ist hierfür der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Die Länder werden laut Bundestagsdrucksache 17/390 nicht in die Überprüfung der Bedarfspläne einbezogen. Jedoch werden sie – im Gegensatz zur Öffentlichkeit und zum Bundestag – über den aktuellen Stand laufend informiert. Die beiden Ausbaugesetze sind im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig. Anzunehmen ist, dass der künftige Investitionsrahmenplan auf der Grundlage der Evaluierung des Bedarfsplans erstellt wird.

4. Sonderfall: Planungsrecht für Projekte des Weiteren Bedarfs

In zahlreichen Fällen, vorrangig in Bayern, erteilte der neue Verkehrsminister Dr. Peter Ramsauer Planungsaufträge für Straßen des Weiteren Bedarfs (vgl. Bundestagsdrucksache 17/440). Es stellt sich die Frage, ob er befugt ist, Planungsaufträge für den Straßenbau in Eigenregie zu vergeben. Schließlich wurde die betroffenen Projekte im Fernstraßenausbaugesetz in der Kategorie „Weiterer Bedarf“, nicht jedoch „Weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ zugeordnet. Offenbar beabsichtigt der Verkehrsminister vor Ort politisches Kapital mit der Erteilung des Planungsrecht zu schlagen. Die Erteilung des Planungsrechts greift der Evaluierung des Bedarfsplans für Straßenprojekte vor. Schließlich sollte ein Planungsrecht allenfalls Ergebnis einer Überprüfung des Bedarfsplans sein.

Im Regelfall ist für den Bau von Straßen ein Verfahren vorgesehen, welches von der Erstellung



des Bundesverkehrswegeplans durch die Bundesregierung, das darauf folgenden Fernstraßenausbaugesetzes mit Anhang Bedarfsplan, sich daran anschließendem Raumordnungs-, Linienbestimmungs- und Planfeststellungsverfahren bis zur Aufstellung eines Straßenbauplans reicht. Dieser Straßenbauplan hat seine Grundlage im Fernstraßenausbaugesetz mit Anhang Bedarfsplan. Da es sich hierbei um ein Gesetz handelt ist das Gesetzgebungsverfahren mit parlamentarischer Beteiligung und somit dessen Kontrolle durchzuführen. Das Fernstraßenausbaugesetz beinhaltet eine Ausnahme von dem Regelfall der parlamentarischen Beteiligung. Nach § 6 FStrAbG können im Einzelfall Maßnahmen in den Straßenbauplan aufgenommen werden, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen aber aufgrund von Veränderungen in der Verkehrsstruktur notwendig sind. Der Verkehrsminister vertritt offenbar die Auffassung, die Ausnahme des § 6 FStrAbG umfasst auch die Befugnis zur Erteilung von Planungsrecht, da die Planung der notwendig gewordenen Maßnahme vorgeschaltet sein muss.

Dagegen spricht aber, dass eine Ausnahmenvorschrift auch nur für absolute Ausnahmen herangezogen werden darf. Gerade wenn eine Ausnahmenvorschrift derart unkonkret formuliert ist, darf sie nur sehr eingeschränkte Anwendung finden. Ansonsten bestünde die stetige Gefahr einer Entscheidung, die ihre Grundlage in sachfremden Erwägungen wie der politischen Nutzbarkeit hat. So wäre dem Verkehrsminister mit der Ausnahmenvorschrift ein Instrumentarium in die Hand gegeben, anhand dessen die Entscheidung zur Aufnahme von Planungen von der politischen „Großwetterlage“ so sehr beeinflusst werden, dass für sachgerechte Erwägungen kein Raum mehr verbleibt.

Wenn ein Planungsauftrag erteilt wird, bleibt die Realisierung fraglich. Schließlich bleiben die Bedarfspläne unterfinanziert. Es besteht die Gefahr, dass weiterhin Planungen für Verkehrsprojekte auf Halbe produziert werden.

Auch muss hier die Wirkung eines Planungsauftrags beachtet werden, denn es wird nur in eine Planungsphase eingetreten, die noch keine tatsächlichen, wohl aber politische Auswirkungen hat, was sich aus dem bereits oben angesprochenen langen Zeitraum zwischen Erteilung des Planungsauftrages und dessen letztllicher Umsetzung ergibt. Ein Planungsauftrag schafft somit Hoffnungen oder Sorgen vor Ort ohne das im eine zeitlich absehbare weitere Wirkung zukommt. Es können vielmehr ohne Not Konflikte vor Ort geschürt oder unterhalten werden. Es kann daher von „Ankündigungspolitik“ seitens des Verkehrsministers gesprochen werden. Dieses Spannungsfeld kann nur dadurch gar nicht erst zur Entstehung gelangen, wenn der Verkehrsminister von der Erteilung von Planungsaufträgen Abstand nimmt.

5. Ökosternchen

In die Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplanes 2003 flossen wesentlich mehr ökologische Kriterien ein als in vorangegangene Pläne. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) prüfte in einem so genannten Früherkennungssystem alle etwa 2.000 Fernstraßenprojekte. Angesichts zu erwartender naturschutzfachlicher Konflikte wurde für fast 800 Vorhaben eine Umweltrisikoeinschätzung durchgeführt. Für über 100 Projekte konnten die naturschutzfachlichen Bedenken nicht ausgeräumt werden. Sie wurden daher nur unter dem Vorbehalt in den BVWP aufgenommen, dass der besondere naturschutzfachliche Planungsauftrag („Ökosternchen“) erfolgreich abgearbeitet wird. Grüne Intention für diese Regelung war ein Vetorecht für die Abgeordneten des Deutschen Bundestags, um so der hohen Konfliktdichte und der Schwere der Entscheidung Rechnung zu tragen. Letztendlich sollte damit eine parlamentarische Kontrolle der Abarbeitung des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags in der Sache erreicht und Entscheidungen transparent gemacht werden. Das 5. Fernstraßenausbauänderungsgesetz im Jahr 2004 fast alle „Ökosternchen“ des BVWP übernommen. Innerhalb des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags ist die in der Umweltrisikoeinschätzung aufgezeigte Problematik in der Sache abzarbeiten. Wichtiger Teil dieser Prüfung ist die Überprüfung der bisherigen Planungen, oder aber von Alternativplanungen, aber „vor allem der Ausbau des vorhandenen Straßennetzes“ (vgl. BVWP, Kap. 3.4.6.2, S. 19 ff).

Die Bundesregierung soll den Bundestag über die Ergebnisse informieren, so dass sich alle (interessierten) Abgeordneten des Bundestags über die Abarbeitung des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags informieren können. Erst mit der Einstellung des



betreffenden Projektes in den jeweiligen Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsplan des Bundes kann das Projekt dem „Vordringlichen Bedarf“ angehören. Der Beschluss des Bundestages über den Haushaltsplan kann somit den Planungsvorbehalt beseitigen. Die Bundesregierungen der 16. und 17. Legislaturperiode leg(t)en die Formulierungen des BVWP so aus, dass das der besondere naturschutzfachliche Planungsauftrag im Rahmen der vorgeschriebenen Zulassungsverfahren abgearbeitet werden kann. Aus ihrer Sicht sind „keine besonderen Verfahren für die Abarbeitung des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrages erforderlich und vorgesehen“. Das heißt, dass auch die Alternativenprüfung nur wie ohnehin in der sonst üblichen Planungspraxis bereits vorgesehen erfolgt. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bzw. das ihm nachgeordnete BfN wird im Rahmen der Ressortbeteiligung bei der Linienbestimmungsverfahren eingebunden. Danach erfolgt nur noch eine informelle Beteiligung, d.h. dass das BMU „die Dossiers und auch die einzelnen Unterlagen vor der Weiterleitung ans Parlament in vollem Umfang“ bekommt. Die endgültige Abarbeitung erfolgt aus Sicht der Bundesregierung mit dem jeweiligen Baurecht (i.d.R. Planfeststellungsbeschluss), das eine formelle Umweltverträglichkeitsprüfung und ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung einschließt. In den jeweiligen Straßenbauplan werden die betreffenden Projekte mit der Fußnote aufgenommen: „Maßnahmen des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen mit rechtlich umfassend abgearbeitetem besonderem naturschutzfachlichen Planungsauftrag sind mit *) gekennzeichnet.“

Nicht vorgesehen ist, den ehrenamtlichen Naturschutz und die Öffentlichkeit über den jeweiligen Stand der Abarbeitung und Ergebnisse der Prüfungen zu informieren. Allerdings müssen Informationen gemäß Umweltinformationsgesetz sowie Informationsfreiheitsgesetz durch die Vorhabenträger und jeweiligen Landesverkehrsministerien gegeben werden. Das Ergebnis der Abarbeitung des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrages wird erst im Rahmen des jeweiligen Planfeststellungsbeschlusses veröffentlicht. Nach Aussagen der Bundesregierung erhält der Bundestag Gelegenheit sich über die Abarbeitung zu informieren, die in einem zusammenfassenden Bericht dargestellt sein soll. Der besondere naturschutzfachliche Planungsauftrag wurde zwar für gesamte Projekte vergeben (z.B. A14 zwischen Magdeburg und Schwerin), er wird jedoch für Teilprojekte „mit eigener Verkehrswirksamkeit“ abgearbeitet. Aus grüner Sicht kann das Ökosternchen ein wertvolles vorbeugendes Instrument zur Vermeidung unverträglicher Trassierungen sein. Der derzeitige Umgang lässt allerdings nicht erkennen, dass Bundesregierung und Regierungskoalition dieses Instrument nutzen wollen.

Deshalb kommt es umso mehr darauf an, die Verbands- und Öffentlichkeitsrechte auszuschöpfen. Im Rahmen einer umfassenden Umweltinformation sollte es doch gelingen, dem besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag mehr Gewicht zu verschaffen.

6. Quellen

BVWP 2003

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/BVWP_03_kompl.pdf

Beschlussempfehlungen und Berichte des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2004

<http://dip.bundestag.de/btd/15/034/1503412.pdf>

Fernstraßenausbaugesetz

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/fstrausbaug/gesamt.pdf>

Antwort der Bundesregierung auf eine Mündliche Frage von Peter Hettlich (MdB) zum besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag am 25.01.2006

<http://bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/2006/16013a.zip>

Antwort der Bundesregierung auf eine Mündliche Frage von Peter Hettlich (MdB) zum besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag, am 08. 03.2006

<http://bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/2006/16021a.zip>

Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage „Umsetzung des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrages für Fernstraßenprojekte des Bundes“ von Peter Hettlich (MdB) u.a.; 2.06.2006



<http://dip.bundestag.de/btd/16/017/1601743.pdf>

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Revision der Bundesverkehrswegeplanung“ von Dr. Anton Hofreiter u.a., Bundestagsdrucksache 16/4809 vom 23.03.2007

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/048/1604809.pdf>

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Überarbeitung der Bedarfspläne für Bundesverkehrswege“ von Dr. Anton Hofreiter u.a., Bundestagsdrucksache 17/390 vom 5.01.2010

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/003/1700390.pdf>

Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage von Dr. Anton Hofreiter zur Erteilung des Planungsrechts (Bundestagsdrucksache 17/440 Frage 39 vom 15.01.2010)

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/004/1700440.pdf>

