

Beim Straßenbau Tempo machen – Planung und Genehmigung beschleunigen

In Baden-Württemberg verlaufen 27.500 Kilometer Straßen des überörtlichen Verkehrs in Baulast des Bundes, des Landes und der Kreise. Dieses dichte Straßennetz ist die Lebensader für die Menschen, die Wirtschaft und die Kommunen - vor allem im Ländlichen Raum. Nicht nur Autos und Lkws, sondern auch der ÖPNV ist auf gute und leistungsfähige Straßen angewiesen. Um den Radverkehr weiter auszubauen, braucht es entsprechende Radwege und Radschnellwege.

Die Erhaltung dieses Straßen- und Radwegenetzes und der bedarfsgerechte Ausbau haben weiterhin politische Priorität. Alle staatlichen Ebenen, insbesondere die Bundesregierung, müssen daher die Sanierung und den Erhalt des Straßennetzes intensivieren, um den Zustand zu verbessern. Ebenso wichtig ist es, den Maßnahmenplan Landesstraßen und den Bundesverkehrswegeplan 2030 zügig in der vorhandenen Priorisierung umzusetzen. Hierzu müssen Bund und Land geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Planung von Straßeninfrastruktur zu beschleunigen.

Planung, Instandhaltung und Bau von Straßen und Straßeninfrastruktur dauern in Deutschland zu lange. Dies ist den begrenzten Haushaltsmitteln, dem Fachkräftemangel und zunehmenden Aufgaben in der Straßenbauverwaltung, einer zunehmenden Bürokratie, zunehmenden Anforderungen über Gutachten und Monitoring sowie teilweise nicht zielgerichteter Öffentlichkeitsbeteiligung, in der die Interessen der Allgemeinheit im Abwägungs- und Diskussionsprozess nicht oder nur sehr reduziert berücksichtigt werden, geschuldet. Bei den Straßen ist ein großer Sanierungsstau aufgelaufen, der zusätzlich zu Aus- und Neubaumaßnahmen abgearbeitet werden muss, um das volkswirtschaftliche Vermögen „Straße“ zu erhalten. Dies betrifft insbesondere auch Brückenbauwerke, deren Planung und Bau enorm aufwendig sind und die in großer Zahl zur Sanierung anstehen. Auch neue Ortsumfahrungen sind notwendig, um die von starkem Verkehr betroffenen Menschen zu entlasten.

Den einen Hebel zur Beschleunigung von Planung, Bau und Genehmigung im Straßenbau gibt es nicht. Erforderliche Einzelmaßnahmen innerhalb eines „Gesamtpakets Planungsbeschleunigung“ finden sich beim Personal in der Straßenbauverwaltung, in der eigentlichen Planung, im Vergaberecht, dem Rechtsschutz sowie in der Bereitstellung von Haushaltsmitteln in ausreichender Höhe.

Die CDU-Landtagsfraktion setzt sich daher für die folgenden Maßnahmen ein, um den gesamten Prozess der Planung, Genehmigung sowie Bau und Sanierung zu beschleunigen. Die Vorschläge beziehen sich dabei ausdrücklich auch auf die schnellere Umsetzung von Radwegen und Radschnellwegen.

a. Fachkräftemangel begegnen – attraktives Berufsbild schaffen

Um dem sich durch die demografische Entwicklung zuspitzenden Fachkräftemangel bei Straßenplanerinnen und -planern, Bauingenieurinnen und -ingenieuren sowie Planfeststellerinnen und -feststellern entgegenzuwirken, muss die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes auch im Bereich Straßenbau gesteigert werden. Dies kann durch eine Erhöhung der Eingangsbesoldung, eine Verbesserung der Personalsituation in den unteren Straßenbaubehörden, eine verbesserte „Durchlässigkeit“ mit daraus folgenden Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Straßenbauverwaltung sowie durch ein modernes, volldigitales Arbeitsumfeld erreicht werden. Es bedarf einer breit angelegten Imagekampagne für die mit der Erhaltung und Modernisierung der Straßeninfrastruktur befassten Berufsbilder.

b. Effiziente Verwaltungsstrukturen schaffen – Expertenwissen teilen

Standardisierung in Form von verbindlichen Planungsleitfäden und Handlungsanweisungen beschleunigt die Prozesse. Die deutschen Länder haben ihre Straßenbauverwaltungen unterschiedlich organisiert. Es sollte geprüft werden, ob Best Practice-Beispiele zu effizienteren Prozessen führen können und sich auf Baden-Württemberg übertragen lassen.

Manche Verfahrensschritte bedürfen besonderer Qualifikationen, die im Personalkörper nicht überall vorhanden sind. Mit der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) gibt es bereits eine Institution, die hier für Koordination und Entlastung sorgen und deren Expertise den Ländern als Anteilseigner unmittelbar zugutekommen kann. Die Beteiligung der Länder an der DEGES muss daher beibehalten werden, eine komplette Übernahme durch den Bund lehnen wir ab.

Die Einrichtung eines gemeinsamen Personalpools des Bundes und der Länder, der Fachkräfte mit besonderen Qualifikationen erfasst und im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassung projektbasiert zur Verfügung stellt, kann zusätzlich Personalengpässe vermeiden und Know-how zielgerichtet einsetzen.

c. Legalplanung ermöglichen – Plangenehmigung zur Regel machen

Bei der Planung von Straßen muss stärker berücksichtigt werden, welche Bedeutung sie haben und welche Beeinträchtigungen von Rechten Dritter vorliegen. Bei Maßnahmen von überragender Bedeutung muss das Instrument der Legalplanung ermöglicht und angewandt werden.

Bei Vorhaben mit nicht wesentlicher Bedeutung muss die Plangenehmigung das Planfeststellungsverfahren als Regelfall ablösen. In einer Katalogaufzählung sollte standardisiert werden, wann Rechte Dritter nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt sind und eine aufwendige Prüfung entfallen kann.

Ersatzneubauten von Brücken, die trassengleich oder parallel verlaufend errichtet werden sollen, müssen ebenso als unwesentliche Veränderungen genehmigungsfrei gestellt werden, wie die Substanzerhaltung und Modernisierung von Straßeninfrastruktur. Die Möglichkeit von Teilgenehmigung und vorzeitigem Baubeginn ist bei Maßnahmen, die nur in Teilen strittig sind, zu schaffen. Bei Mängeln oder Verfahrensfehlern muss die Planergänzung an die Stelle der Neuplanung treten.

d. Verbindliche Stichtagsregelung schafft Rechtssicherheit

Wenn sich während des laufenden Planungs- oder Genehmigungsverfahrens die rechtlichen Rahmenbedingungen ändern, führt dies heute zu erheblichen Verzögerungen, weil entsprechend nachzuarbeiten ist. Es muss daher der Grundsatz gelten: Keine Berücksichtigung nachteiliger rechtlicher Veränderungen im laufenden Verfahren. Die CDU-Landtagsfraktion fordert eine Stichtagsregelung für die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Planung und Genehmigung zu beachten sind. Zudem sind Genehmigungsverfahren mit knapp bemessenen Fristen zu versehen, nach deren Verstreichen eine Genehmigung als erteilt gilt.

e. Arten- und Umweltschutz weiterdenken – Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig durchführen

Für die Umweltverträglichkeitsprüfung sprechen wir uns für eine 1:1-Umsetzung von EU-Recht ohne weitere Verschärfungen aus. Beim Artenschutz sollte die Möglichkeit einer Ausnahme vom Tötungsverbot geschaffen werden, wenn eine Population einen guten Erhaltungszustand erreicht hat oder an einer anderen Stelle entsprechende Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden. Beim naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebot ist auf den ökologischen Gesamtnutzen der Maßnahme

abzustellen und nicht auf die Beeinträchtigung durch den Eingriff. Der sukzessive Aufbau eines Umwelt- und Naturschutzkatasters mit der Möglichkeit des Datenabrufs soll es zukünftig ermöglichen, naturschutzrechtliche Gutachten zu erstellen, ohne dass hierfür eine ganze Vegetationsperiode abgewartet werden muss.

Die CDU-Landtagsfraktion bekennt sich zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und hat bereits in ihrem Beschlusspapier „Tun, was getan werden muss.“ vom 12.01.2023 Optimierungs- und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die Beteiligung soll aus Effizienzgründen frühzeitig erfolgen. Doppelungen und Wiederholungen sind zu vermeiden.

f. Planungsschritte parallelisieren und digitalisieren – Fachwissen nutzen

Die vielen verschiedenen Phasen im Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgen heute immer noch stark seriell und analog. Eine Parallelisierung und konsequente Digitalisierung der Planungsphasen birgt viel Potenzial, um das ganze Verfahren massiv zu beschleunigen. Beim Ersatzbau von Brücken sollten soweit wie möglich standardisierte Planungen entwickelt werden. Bei besonders komplexen Straßenbauprojekten bietet sich die Anwendung des „Zwei-Phasen-Modells“, auch „Partnering“, an. Die Hinzuziehung von Bauunternehmen bereits in der Vorplanung ermöglicht es, dieses Fachwissen frühzeitig zu nutzen.

Die lückenlose Digitalisierung des Straßenbaus ist dringend geboten. Viel zu häufig kommt es zu „Medienbrüchen“, weil es an der notwendigen IT mangelt oder die Netzabdeckung an Baustellen nicht gegeben ist. Das Building Information Modeling (BIM) muss Standard werden. Dies setzt jedoch zunächst voraus, dass die digitale Infrastruktur in der Straßenbauverwaltung in ausreichender, dem Stand der Technik entsprechender Quantität und Qualität vorgehalten wird und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend geschult werden.

g. Vergaberecht modernisieren

Ausschreibungsverfahren sind für einen funktionierenden Wettbewerb essentiell. Es müssen jedoch sowohl die Schwellenwerte als auch die Vorlagegrenzen gegenüber dem Bundes- und dem Landesverkehrsministerium deutlich angehoben werden. In absoluten Ausnahmefällen muss auch eine Direktvergabe ermöglicht werden, wenn die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Verkehrs anders nicht gewährleistet werden kann.

h. Verwaltungsgerichtsbarkeit stärken und spezialisieren – materielle Präklusion wieder einführen

Beim Rechtsschutz wollen wir beim Bund und auf EU-Ebene dafür werben, die Verfahren deutlich zu straffen. Dazu könnte die Wiedereinführung der umfassenden materiellen Präklusion einen Beitrag leisten: Einwendungen können nach Versäumen einer Frist dann weder im laufenden Verwaltungsverfahren noch in folgenden gerichtlichen Verfahren gehört werden. Zu einer erheblichen Beschleunigung würde es außerdem führen, wenn das Verbandsklagerecht der Umweltverbände auf die Fälle beschränkt werden würde, in denen keine ordnungsgemäße Beteiligung im Planungsverfahren erfolgte.

Der gesamten Beschleunigung dient auch eine personell gut ausgestattete und spezialisierte Verwaltungsgerichtsbarkeit. Weitere Spezialisierungen auf Infrastrukturverfahren mit entsprechend ausgestatteten Spruchkörpern sind daher anzustreben.

i. Mehr Haushaltsmittel für den Straßenbau – ÖPP im Einzelfall nutzen

Über allem steht jedoch auch das Bekenntnis des Haushaltsgesetzgebers, Mittel für den Straßenbau in ausreichender Höhe bereitzustellen. Die CDU-Landtagsfraktion wird sich daher auch weiterhin dafür einsetzen, die Mittel für Sanierung und Neubau von Landesstraßen und Brücken strukturell aufwachsen zu lassen. Mit auskömmlichen Mitteln ist einem klaren Sanierungspfad für bestehende Vermögenswerte zu folgen.

Die bei bestimmten Projekten vorhandenen Vorzüge der öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) im Straßenbau, sowohl finanziell wie auch zeitlich betrachtet, sind auch in Baden-Württemberg im Einzelfall angemessen zu nutzen.