

Antrag

**des Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige und der Gruppe
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Öffentlichkeit. Zur Lösung der Probleme der Verkehrsinfrastruktur will die Bundesregierung mittels eines Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (Drucksache 12/1092) sowie mehrerer sogenannter Maßnahmegesetze beitragen. Diese Gesetzesinitiativen bauen einseitig die Befugnisse des Bundesministers für Verkehr aus. Sie beschneiden in erheblichem Maße die Kompetenzen des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, der Bundesländer und der Öffentlichkeit.

Diese Gesetze stellen einen Rückschritt in ein autoritäres Verwaltungsdanken dar, das in Bürgerbeteiligungen lediglich einen lästigen Störfaktor sieht. Die Bürgerinnen und Bürger der neuen Bundesländer sollen erneut bei der Mitbestimmung ihrer eigenen Angelegenheiten eingeschränkt werden. Diese Gesetze ignorieren positive Erfahrungen in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsstaatlichkeit der Planungsverfahren. Sie sind auch verfassungsrechtlich bedenklich, angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung. Der von der Bundesregierung gewählte Weg wird daher eher gegenteilige Effekte provozieren. Bürgerinnen, Bürger und Verbände können sich nur ungenügend einbringen und fühlen sich zu Recht in ihren Bedenken nicht ernst genommen. Das dürfte letztlich dazu führen, daß noch öfter als bisher und mit allen Konsequenzen für den Verfahrensablauf Gehör bei Gerichten gesucht wird. Eine Prozeßlawine könnte die Folge sein und nicht unbedingt ein rascher Planungserfolg.

II.

Der Deutsche Bundestag lehnt den Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) – Drucksache 12/1092 – ab.

III.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. In einem abgestuften Verfahren gemeinsam mit den Bundesländern, den Kommunen sowie den Umwelt- und Naturschutzverbänden ein integriertes Verkehrskonzept für die neuen Länder zu erarbeiten und bis zum 31. März 1992 vorzulegen.

Priorität hat dabei die Verkehrsvermeidung und die Verkehrsverlagerung auf die Schiene sowie die Abstimmung der Verkehrsträger untereinander. Dem Ausbau und der Modernisierung der Schienenwege ist gegenüber dem Fernstraßenbau der Vorrang zu geben.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen muß im Vordergrund stehen. In den ostdeutschen Bundesländern besteht die Chance, Fehler der alten Länder zu vermeiden und eine Verkehrsinfrastruktur aufzubauen, die wirtschaftliche und ökologische Aspekte integriert. Eine weitere wachstumsorientierte Steigerung des Schadstoffausstoßes durch den Autoverkehr darf gerade im Hinblick auf den drohenden Treibhauseffekt nicht hingenommen werden.

Dabei sind die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Autobahnbaues für die betroffenen Regionen sorgfältig zu prüfen. Erfahrungen in den alten Ländern lassen eine Steigerung des Transitverkehrs und ein Anwachsen der Pendlerströme in die westlichen Ballungsräume erwarten, nicht jedoch den dringend benötigten regionalen Wirtschaftsaufschwung.

Nur auf der Grundlage eines integrierten Gesamtverkehrskonzepts ist eine Verkürzung der Planungsverfahren durch die konkrete Ausgestaltung und Optimierung der Maßnahmen diskutabel. Dabei ist der nach langer Diskussion erreichte Standard der Beteiligungsrechte der von der Planung Betroffenen uneingeschränkt zu gewährleisten, wenn nicht sogar zu erweitern. Neue Formen der Kooperation zwischen Bürgern/innen und Verwaltung sind zu entwickeln, die konsensuale Verfahren und damit auch Verfahrensverkürzungen ermöglichen.

Bis zur Vorlage dieses integrierten Gesamtverkehrskonzepts darf eine Beschleunigung von Planverfahren nur bei raumordnerisch und umweltpolitisch unstrittigen Projekten, in der Regel also Ausbau und Modernisierung von Schienenwegen einschließlich Verkehrswegen für den spurgebundenen ÖPNV, durchgeführt werden.

2. In Abstimmung mit den Ländern und den Umwelt- bzw. Naturschutzverbänden bis zum 31. März 1992 einen Gesetzentwurf zur Verbesserung und zur zeitlichen Straffung des Verkehrsplanungsverfahrens vorzulegen, der folgende Elemente enthält:

- a) Streichung des förmlichen Linienbestimmungsverfahrens (§ 16 Abs. 1 Fernstraßengesetz) unter Beibehaltung des Raumordnungsverfahrens bei umfassender Umweltverträglichkeitsprüfung.
- b) Verminderung des durch die Beteiligung des Bundesministers für Verkehr entstehenden bürokratischen Aufwandes (z. B. Genehmigung durch den Bundesminister für Verkehr nur noch bei Entwürfen für Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen einschließlich Nebenanlagen).
- c) Verbesserung der Qualität der Planungen durch Vermeidung von Parallelplanungen und der Konzentration auf bestimmte Schwerpunktprojekte. Das erfordert konkret:
- die frühzeitige Beteiligung der Gebietskörperschaften und Verbände, um auf diesem Wege Konflikte so früh wie möglich zu bereinigen;
 - die ausführliche Untersuchung aller sinnvollen Varianten (einschließlich der Nullvariante) von Beginn an, damit Verfahren nicht durch später hinzukommende neue Vorschläge gebremst werden;
 - die Einführung von Fristen für behördliche Stellungnahmen;
 - die gesetzliche Sicherung der Finanzierung von Bürgergutachten;
 - die Umsetzung der Richtlinie des Rats der Europäischen Gemeinschaft über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990 (ABl. 1990 L 158, S. 56) in bundesdeutsches Recht, durch ein Akteneinsichtsrecht für Bürgerinnen und Bürger in Umweltakten.
- d) Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte bei Vorabstimmung, Bedarfsplanung bzw. Vorplanung, d. h. auch frühzeitige Beteiligung der Umweltressorts und der Umwelt- und Naturschutzverbände in projektbegleitenden Arbeitskreisen. Umweltbelange sollen von Anfang an mit einbezogen werden und den gesamten Planungsprozeß kontinuierlich begleiten.
- e) Strukturveränderungsvorschläge für die Straßenbauverwaltungen auch im Hinblick auf eine Schwerpunktverlagerung zur Modernisierung, Unterhaltung und Instandsetzung.
- f) Beibehaltung des verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuges. Die Verkürzung des Instanzenweges wird nachdrücklich abgelehnt.

Bonn, den 5. September 1991

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

I.

Die Bundesregierung beabsichtigt, mittels eines Verkehrswege-Beschleunigungsgesetzes und diverser Maßnahmegesetze die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern zu verbessern. Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es sowohl im Osten als auch im Westen der Bundesrepublik Deutschland aus volkswirtschaftlichen Gründen, aber auch aus Gründen des Verkehrswachstums einen enormen Neubaubedarf für Verkehrswege in Form von Neutrassierung, der mit dem desolaten Zustand der jetzigen Verkehrsinfrastruktur begründet wird.

Ausgangspunkt der Analyse der Bundesregierung ist die These, der Zeitverlust im Planungsverfahren entstehe durch:

- die Dreistufigkeit des Verfahrens (Vorplanung, Raumordnung, Planfeststellung),
- die Notwendigkeit umfassender Untersuchungen im Vorverfahren, um im nachfolgenden Raumordnungsverfahren insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit die Vor- und Nachteile der verschiedenen Trassen begründen zu können,
- die öffentliche Beteiligung in der Raumordnung,
- die Umweltverträglichkeitsprüfung,
- die schleppenden Eingänge der Behördenstellungen in der Planfeststellung und mangelnder Behördenabstimmung innerhalb eines Landes und
- die anschließenden Gerichtsverfahren mit ca. 2 Jahren Prozeßdauer pro Instanz.

Die Bundesregierung setzt zur Lösung auf:

- Beschränkung des Vorverfahrens,
- weitgehenden Verzicht auf das Raumordnungsverfahren mit Beschränkung der umweltrelevanten Untersuchungen,
- weitgehender Verzicht auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung,
- Beschränkung der Einwendungsmöglichkeiten,
- enge Fristen für die einzelnen Schritte im Planungsverfahren,
- Verkürzung des Gerichtsweges auf eine Instanz.

Schon die Analyse der Bundesregierung sucht die Fehler ausschließlich bei Dritten. Sie ignoriert die wesentlichen Verfahrenshindernisse und die Schwächen der derzeitigen Struktur der Straßenbauverwaltung. Dies soll an folgenden Beispielen aufgezeigt werden:

1. Der Bedarf

Der Bundesverkehrswegeplan weist eine ungeheure Vielzahl von Neubauprojekten aus, weit mehr als gebaut werden können. Die Anzahl ist so groß, daß die Projekte in einem (zeit-)aufwendigen Punktverfahren bewertet und in eine Rangordnung gebracht werden müssen. Von dem derzeit noch gültigen Verkehrswegeplan aus dem Jahr 1985 sind noch

längst nicht alle Projekte der ersten Dringlichkeitsstufe verwirklicht. Da bei allen dringlich eingestuften Projekten die Einstufung gleichzeitig als Planungsauftrag gilt, werden Planungskapazitäten für Projekte genutzt, die zeitnah gar nicht realisiert werden können. Hier ist also eine Konzentration auf eine realisierbare Zahl von Projekten erforderlich, deren Bedarf unabweisbar ist.

2. Die investiven Baukosten

Hinderungsgrund im Straßenbau sind nicht fehlende baureife Planungen, sondern die nicht gesicherte Finanzierung der Baukosten. Zahlreiche fertiggeplante Projekte liegen auf Halde, da die finanziellen Töpfe der Bundesregierung regelmäßig weniger hergeben, als nachgefragt wird. Dies ist auch Beleg dafür, daß die Planungen überzeichnet sind und Planungskapazitäten für zeitnah nicht realisierbare Projekte verschwendet werden, die anderen Ortes fehlen und dort so zur Verlängerung der Planungsverfahren führen.

3. Die Zeitüberschreitungen im Planungsverfahren

Die Hauptzeitverluste im Planungsablauf liegen bei der Voruntersuchung und im Raumordnungsverfahren. Die größten zeitlichen Verluste liegen also in einem Verfahrensabschnitt, der als reines Behördenverfahren gerade der öffentlichen Beteiligung bislang nicht zugänglich ist (Voruntersuchung). Die relativ hohen Verzögerungen im Raumordnungsverfahren sind vermutlich gerade darauf zurückzuführen, daß relativ spät erstmals eine Beteiligung Dritter stattfindet und die Mängel etwa der Trassenfindung im Vorverfahren erstmals offenbart werden und teilweise aufwendig durch neue Begutachtungen repariert werden müssen.

4. Umweltaspekte

Umweltaspekte werden in dem bisherigen Planungsverfahren nicht ausreichend von Anfang an berücksichtigt, was in späteren Planungsphasen zu zeitraubenden Nachbesserungen führt bzw. im extremen Fall das späte Scheitern des Projektes, verbunden mit dem materiellen und zeitlichen Verlust der bisherigen Planung, in Kauf nimmt. Das führt dazu, daß Einwendungen aus Umweltsicht als lästig und zeitraubend angesehen werden und folglich Konzepte erdacht werden, den Einfluß von umweltrelevanten Untersuchungen im Planungsverfahren zu begrenzen.

Die Bundesverkehrswegeplanung wird fast ausschließlich unter verkehrstechnischen Kriterien erstellt, ohne auch nur einen Gedanken darauf zu verwenden, ob denn dem einen oder anderen Projekt aus Umweltsicht unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen bzw. nach einer entsprechenden Grobabschätzung nicht alternative Streckenverbindungen besser geeignet wären.

Die Berücksichtigung der Umweltbelange im Vorverfahren ist rudimentär. Zunächst einmal verfügen die Straßenbauverwaltungen kaum über entsprechend qualifiziertes Fachpersonal. Daraus ergibt sich zur Zeit die Konsequenz, daß umweltrelevante Aspekte konsequent nur von den Verbänden bzw. einzelnen Betroffenen vertreten werden. Diese kommen jedoch erstmals im förmlichen Raumordnungsverfahren zum Zuge. Wesentliche umweltrelevante Prüfungen werden statt im Vorverfahren erst in späteren Verfahrensabschnitten durchgeführt, dies teilweise widerwillig und mit erheblichen zeitlichen Verzögerungspotentialen für das Verfahren.

5. Prozeßdauer

Nicht gegen jeden Planfeststellungsbeschluß wird geklagt. In Fällen jedoch, in denen eine gerichtliche Überprüfung des Planungsergebnisses stattfindet, ist ein Großteil der Probleme auf Mängel im verwaltungsinternen Verfahren zurückzuführen. Die wesentlichen Einwände von Straßengegnern sind

- a) fehlender Bedarf und
- b) fehlende Umweltverträglichkeit.

Dazu kommen im geringen Umfang Gerichtsverfahren von Einzelpersonen, in denen Abwägungsdefizite beim Eingriff in privates Eigentum gerügt werden, die aber im Hinblick auf die Verfahrensdauer wenig relevant sind.

Zu a)

Hier hat der Gesetzgeber zur Prozeßvermeidung nicht etwa mit einer sorgfältigeren Bedarfsanalyse oder mit einer Beschränkung auf leicht einsehbare unabweisbare Projekte reagiert, sondern mit einer Gesetzesänderung. Mit der zum 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes gilt der Bedarf als gesetzlich gegeben, wenn eine Fernstraße in den Verkehrswegeplan aufgenommen worden ist. Es soll dadurch nach Ansicht des Gesetzgebers nicht mehr justiziabel sein.

Der entsprechende Passus findet sich inzwischen auch regelmäßig in der Bescheidung von Einwendungen und in Planfeststellungsbeschlüssen. Er hält jedoch bisher weder Kläger noch Gerichte davon ab, sich ausführlich mit diesem Punkt zu beschäftigen, auch mit Erfolgen für die Kläger. So wurde erst jüngst von einem Verwaltungsgericht der Bedarf an einer Neutrassierung einer Bundesstraße in enger Parallellage zu einer Autobahn verneint. Eine Verfahrensverkürzung durch Rechtswegbeschneidung ist hier also nicht eingetreten.

Zu b)

Dies ist meist die Folge unzureichender oder gar fehlender Prüfung im Verfahren bzw. deren interessengebundener Bewertung durch die Planfeststellungsbehörden, diktiert von einem selbst gesetzten Zwang zum Planungserfolg.

Die schon heute bestehende Verkürzung der gerichtlichen Überprüfung des Planfeststellungsverfahrens ist rechtspolitisch falsch, da sie die Rechte der Bürgerinnen und Bürger einschränkt. In den neuen Bundesländern muß eine Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt erst aufgebaut werden. Eine effektive Grundrechtsgewährung wird den Bürgerinnen und Bürgern der neuen Bundesländer durch die Beseitigung des gerichtlichen Instanzenwegs entzogen, bevor eine rechtsstaatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt aufgebaut ist.

II.

Erforderlich ist die Beschränkung der Bedarfsplanung auf wenige wirklich notwendige Projekte, deren Bedarf unabweisbar ist und auch allgemein einsichtig ist, dies auch unter den Aspekten der Verkehrsvermeidung und Verlagerung. Außerdem darf dabei der Rahmen der mittelfristigen Finanzplanungen nicht überschritten werden, um die Planungskapazitäten auf realisierbare Projekte zu beschränken. Insbesondere für die konkrete Situation der neuen Bundesländer ist ein Schwerpunkt auf Instandsetzung und Ausbau vorhandener Verkehrswege zu setzen.

Darüber hinaus haben ernsthafte Auseinandersetzungen um umweltrelevante Konfliktpotentiale am Anfang des Verfahrens zu stehen und dürfen nicht auf das Verfahrensende verschoben werden. Mögliche Maßnahmen dabei sind:

- Abstimmung des Bundesverkehrswegeplanes mit Umweltaspekten,
- Einsatz von entsprechend qualifizierten Fachkräften in der Straßenbauverwaltung,
- Einbeziehung von Umweltverbänden in das Vorverfahren,
- Schaffung des Instruments der vorgezogenen Bürgerbeteiligung, wie das UVP-Gesetz in §§ 15 und 16 ausdrücklich vorsieht in Anlehnung an die kommunale Bauleitplanung,
- Konzentration der Planungskapazitäten der Straßenbauverwaltung auf jeweils wenige zeitnah zu realisierende Projekte und weitgehender Verzicht auf Vorratsplanung,
- Behördenabstimmung im Vorverfahren mit geregelten Bearbeitungsfristen.

Zur Verringerung der Prozeßdauer führt nicht die Verkürzung des Rechtsweges, sondern eine solide Planung, die auch Umwelt- und Bedarfsfragen ohne Rücksicht auf den Gesamterfolg der Einzelmaßnahmen sachgerecht behandelt und dabei die Fachkompetenz der Umweltverbände nutzt. Von Fachleuten wird darüber hinaus dem Instrument der Verbandsklage u. a. wegen der dadurch möglichen Konzentrationswirkung eine verfahrensbeschleunigende Wirkung bescheinigt.

Es ist unstrittig, daß die Verkehrsverhältnisse in den neuen Bundesländern verbessert werden müssen. Im Gegensatz zu den Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung müssen aber andere Handlungsschwerpunkte gesetzt werden. Der Vorrang der Schiene vor der Straße ist angesichts der ökologischen Herausforderungen die einzig sinnvolle Möglichkeit, die notwendige wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer mit den Erfordernissen des Schutzes unserer natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang zu bringen.

Die neuen Bundesländer verfügen über ein dringend sanierungsbedürftiges Schienennetz, welches jedoch das dichteste in Europa ist. Es bietet sich deshalb an, durch eine konsequente Instandsetzung und Modernisierung der vorhandenen Anlagen die Verkehrsverhältnisse in den neuen Bundesländern nachhaltig schnell zu verbessern. Dazu bedarf es nicht einmal eines besonderen Beschleunigungs- oder Maßnahmegesetzes, die vorhandenen planungsrechtlichen Handlungsspielräume reichen aus.

Die wirtschaftlichen Vorteile des Autobahnbaues für die betroffenen Regionen werden zudem weit überzeichnet. Zu erwarten ist vielmehr eine Steigerung des Transitverkehrs und ein Anwachsen der Pendlerströme in die westlichen Ballungsräume, nicht jedoch ein regionales Wachstum der Wirtschaft.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Schritte zur Beschneidung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Länder und Kommunen im Planungsverfahren führen zu einer nicht hinnehmbaren Ermächtigung des Bundesministers für Verkehr und damit zur Stärkung von zentralstaatlichen Kompetenzen. Dies kann gerade im Hinblick auf die föderative Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland und den Neuaufbau föderativer Strukturen in den neuen Bundesländern nicht hingenommen werden.