

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall und Krankheit beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Ein hohes Engagement zeigt der ADAC für die Verkehrssicherheit sowie die Verkehrserziehung. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Der ADAC ist ein anerkannter Verbraucherverband. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschiffahrt. Auch können Mitglieder wie Nicht-Mitglieder über den ADAC die THG-Quoten für ihre Elektrofahrzeuge einreichen und handeln. Im Rahmen der Interessensvertretung setzt sich der ADAC für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrswesen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex Interessensvertretung betrieben.

Allgemeine Anmerkungen

Der ADAC begrüßt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Verfahren zur Planung und Genehmigung von Verkehrsinfrastrukturprojekten zu beschleunigen. In Deutschland dauert deren Umsetzung zu lange.

Die Bundesschienenwege und Bundesfernstraßen sind für die Mobilität in Deutschland von zentraler Bedeutung. Insbesondere die Modernisierung von Brücken und die Errichtung von Ersatzbauwerken im Bundesfernstraßennetz erfordern dringend eine deutliche Beschleunigung. Andernfalls drohen weitere Brückensperrungen. Darüber hinaus ist die Beseitigung von Engpässen im Autobahnnetz ein wichtiges Handlungsfeld. Der Schienenverkehr ist derzeit aus Nutzersicht geprägt von Verspätungen und Störungen. Ursächlich dafür ist oftmals der Zustand der Schieneninfrastruktur. Dringend erforderliche Modernisierungs- und Ausbaumaßnahmen kommen nur langsam voran.

Handlungsbedarf an Bundesfernstraßen

Auf den Bundesfernstraßen werden rund 48 Prozent der Fahrleistungen im deutschen Straßennetz zurückgelegt. Dabei entfallen auf Autobahnen rund 34 Prozent. Die Bundesfernstraßen bewältigen große Teile des Personen- und des Güterverkehrs und haben damit eine **gesamtwirtschaftlich wichtige Funktion**. Den Brückenbauwerken kommt eine besondere Relevanz für die Funktionsfähigkeit des Bundesfernstraßennetzes zu. Sie dienen dazu, den Verkehr über Täler und Flüsse hinwegzuführen. Allein der Ausfall einer einzelnen Autobahn-Brücke hat gravierende negative Folgen. Die Nutzung von Ausweichrouten hat in der Regel erhebliche gesamtwirtschaftliche Nachteile zur Folge sowie negative Auswirkungen für die Anwohner. Brücken verbessern somit Mobilität und ermöglichen eine engere Vernetzung von Regionen.

Die Bundesfernstraßen werden ihre tragende Rolle im Verkehrssystem langfristig beibehalten. Hiermit ist auch dann zu rechnen, wenn Schiene und Wasserstraße die wünschenswert größere Rolle im Verkehrssystem spielen. Die Gleitende Langfristprognose 2051, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, geht davon aus, dass die Verkehrsleistung bis 2051 im Vergleich zu 2019 im Motorisierten Individualverkehr um 4 Prozent und im Lkw-Verkehr um 54 Prozent zunehmen wird. Es ist somit insbesondere der Güterverkehr, der die künftigen **Kapazitätserwartungen** prägt. Die Prognose bezieht sich dabei auf alle Straßennetzebenen. Da der Lkw-Fernverkehr vor allem auf den Autobahnen unterwegs ist, dürfte der Zuwachs dort noch höher ausfallen. Selbst wenn die in der Verkehrsprognose ermittelten Wachstumsraten zum Beispiel in Folge von Maßnahmen zum Klimaschutz oder durch Veränderungen der Arbeitsteilung geringer ausfallen sollten, ist dennoch eine starke Zunahme der Lkw-Fahrleistungen und ein nennenswerter Ausbaubedarf an wichtigen Achsen des Autobahnnetzes zu erwarten. Diesen Anforderungen müssen auch die Bauwerke entlang dieser Strecken gerecht werden können, wenn sie nicht zum Engpass des Verkehrs und wirtschaftlicher Entwicklung werden sollen.

Schon heute lassen sich die Folgen von **Nutzungseinschränkung oder Sperrungen von Großbrücken** an Autobahnen beobachten. Beispielhaft seien nur die Rheinbrücke bei Leverkusen (A1), die Salzbachtalbrücke (A 66) oder die Talbrücke Rahmede (A45) genannt. Sie führen zu weiträumigen Ausweichverkehren. Neben erheblichen Zeitverlusten für Verkehrsteilnehmer ergeben sich daraus zusätzlicher Energieverbrauch, erhöhte Treibhausgasemissionen, höhere Emissionen von Luftschadstoffen und Lärm, außerdem zusätzliche Unfallrisiken. Häufig sind damit Staus und eine geringere Planbarkeit von Routen sowie Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit für Unternehmen und Belastungen für Mitarbeiter verbunden. Negativ betroffen sind Autofahrer und Unternehmen, aber auch Anwohner und Betriebe an Ausweichstrecken.

Laut Bericht des BMVI zum „Stand der Modernisierung von Brücken der Bundesfernstraßen“ vom Dezember 2020 erfolgt zur Bewertung der strukturellen Eigenschaften eines Bauwerks mit dem Traglastindex ein Vergleich der erforderlichen Brückentragfähigkeit (Ziellastniveau) mit der vorhandenen bzw. nachgewiesenen Brückenklasse eines Bauwerks. Das Ziellastniveau wird hierbei anhand der Verkehrsstärke, der Verkehrszusammensetzung sowie dem Straßenquerschnitt festgelegt und ist grundsätzlich in der Nachrechnungsrichtlinie geregelt. Der **Traglastindex** ermöglicht eine Bewertung in fünf Stufen (römische Zahlen I bis V). Dabei kennzeichnet die Stufe I jene Bauwerke, die die gestellten statischen und konstruktiven Anforderungen vollumfänglich erfüllen und somit keiner baulichen Ertüchtigung bedürfen. In der Stufe V sind dagegen Bauwerke vertreten, die mit einem Alter von 50 Jahren und mehr den Zenit ihrer geplanten Nutzungszeit überschritten haben, nicht nach aktuellem Regelwerk geplant und gebaut wurden und bei denen aufgrund des seinerzeitigen Stands der Technik im Vergleich zu den heutigen Anforderungen die meisten statisch-konstruktiven Defizite auftreten.

Insbesondere bei Großbrücken liegen die erwarteten Defizite deutlich höher als bei kleineren Brücken. Etwa 22 % der Großbrücken wurden in die schlechteste Kategorie V des Traglastindex eingeordnet. Im Vergleich dazu liegt der Anteil bei den kleinen Brücken mit Längen bis 5 m bei deutlich unter 1 %. Dies verdeutlicht, der Handlungsdruck besteht vor allem an Bauwerken an großen Verkehrsachsen oder zur Überwindung großer Täler und Flüsse. Es handelt sich somit vor allem um Großbrücken mit erheblicher Netzrelevanz. Aufgrund der Topografie und des Alters der Bauwerke liegen diese vor allem in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Der Verkehrsinvestitionsbericht des Bundes zeigt, dass große Brückenbauwerke nicht nur im Verlauf von Autobahnen vorkommen, sondern auch für die Funktionsfähigkeit vieler Bundesstraßen von

Relevanz sind¹. Zur Komprimierung der Eingriffe in den Verkehr wurde im Rahmen der Brückenmodernisierungsstrategie eine Prioritätensetzung auf hochbelastete Autobahnkorridore vorgenommen, an denen die Bauwerke vordringlich zu modernisieren sind. Diese Transitkorridore umfassen mit 6.600 km fast die Hälfte des Autobahnnetzes in Deutschland. In den letzten zehn Jahren ist der Ersatz und die Erneuerung der bestehenden Bundesverkehrswege zum größten Investitionsbereich im Fernstraßenetat des Bundes geworden. Großbrücken werden dabei bei Vorlage von Baurecht mit Priorität finanziert. **Die Anzahl der jährlich zu erneuernden Brücken muss von heute rund 200 auf 400 verdoppelt werden.**

Generell sollten **Bauwerke rechtzeitig saniert oder erneuert werden**, um nicht Gefahr zu laufen, dass es zu Sperrungen oder Einschränkungen der Nutzung mit den bereits beschriebenen negativen Auswirkungen kommt. Dies umfasst den **frühzeitigen Beginn von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie eine angemessene Bauzeit**. Angesichts des hohen Projektstaus bei der Brückenmodernisierung und der großen Zahl kritischer Bauwerke ist dieser Anspruch an den idealen Prozessablauf zwar nur noch bedingt zu erfüllen. Umso mehr ist es erforderlich, Beschleunigungsmöglichkeiten zu erschließen und zu nutzen.

Bei einer repräsentativen ADAC Umfrage **Ende 2021 empfanden zwei Drittel der Autobahnutzer die Baustellensituation auf Autobahnen als belastend oder sehr belastend**. Nur 15% stimmen der Aussage zu, die Arbeiten in den Baustellen würden zügig abgewickelt. Im Sinne der Nutzer sind die Baumaßnahmen möglichst verkehrsverträglich umzusetzen und in der Dauer auf das Notwendige zu begrenzen.

Dies schließt auch die Bündelung von in absehbarer Zeit anstehenden Baumaßnahmen ein, also die **Dimensionierung von Ersatzbauwerken im Vorgriff auf eine an der Strecke anstehende Erweiterung der Fahrbahnen vor und nach dem Bauwerk**. Mit der Aufnahme in den vordringlichen Bedarf im Bundesverkehrswegeplan und in das Fernstraßenausbaugesetz haben viele Ausbauprojekte an Autobahnen ihre **gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit bereits nachgewiesen**.

Im derzeit gültigen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen befinden sich 1.360 **Aus- und Neubauprojekte**, davon rund 320 Autobahnprojekte. Im Rahmen des Bewertungsverfahrens wurden besonders dringende Ausbau-Maßnahmen zur Engpassbeseitigung im vorhandenen Autobahnnetz der Kategorie „Vordringlicher Bedarf Plus“ bzw. „Vordringlicher Bedarf - Engpassbeseitigung“ zugeordnet. Leider folgt die **Umsetzung der Bedarfsplanprojekte nicht der Priorisierung des Bundesverkehrswegeplans 2030**.

Die Realisierung notwendiger Verkehrsinfrastruktur dauert in Deutschland insgesamt sehr lang. Allein die Planung und Genehmigung von Verkehrswegen benötigt aufgrund der Komplexität oftmals viele Jahre. Deshalb sind die **Potenziale zur Planungsbeschleunigung auch für besonders wichtige Vorhaben an Bundesfernstraßen zu nutzen**. Dies ist auch vor dem Hintergrund von Personalengpässen bei Behörden, Gerichten, Betreibern und in der Planungs- und Bauwirtschaft erforderlich.

Zu einzelnen Artikeln und Paragraphen des Gesetzesentwurfs

Digitalisierung der Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren bei Schiene, Straße und Wasserstraße (Artikel 1 Nr. 6, Artikel 3 Nr. 3, Artikel 5 Nr. 2-3)

Die Digitalisierung der Planfeststellungsverfahren kann nach Ansicht des ADAC dazu beitragen, die Genehmigungsverfahren für Verkehrsinfrastrukturprojekte zu vereinfachen und somit zu beschleunigen. Künftig sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Verwaltungsverfahren stärker genutzt und zum Regelfall werden.

¹ [Verkehrsinvestitionsbericht 2019 \(bund.de\)](#) S. 196 ff.

Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren für Ersatzneubauten bei Brückenbauwerken der Bundesfernstraßen (Artikel 1 Nrn. 5, 6 und Artikel 10 Nr. 2)

Der ADAC unterstützt die Zielsetzung einer zügigen Modernisierung im Hinblick auf ein funktionsbereites Bundesfernstraßennetz. Damit wird dem erheblichen Modernisierungsbedarf im vorhandenen Netz Rechnung getragen.

Der ADAC begrüßt ausdrücklich die geplanten Änderungen des Fernstraßengesetzes und des UVP-Gesetzes, demnach beim **Ersatzneubau von Brücken mit baulicher Erweiterung im Vorgriff auf einen späteren Ausbau unter bestimmten Voraussetzungen kein Planfeststellungsverfahren und keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen** ist.

Daraus wäre eine erhebliche Beschleunigung zu erwarten. Dies hilft im Hinblick auf die zahlreichen notwendigen Brücken-Ersatzneubauten, die im Zuge geplanter Ausbaustrecken liegen. Viele dieser Brücken müssen demnächst bzw. in naher Zukunft durch neue Bauwerke ersetzt werden, da deren verbleibende Restnutzungsdauer begrenzt ist. Andernfalls drohen weitere Brückensperrungen. Um dies zu vermeiden, müssen solche Brücken - im Vorgriff auf einen späteren Ausbau der Strecke - durch einen entsprechenden Brückenneubau mit baulicher Erweiterung rasch ersetzt werden können.

Fortschreibung der Vorhabenliste zur erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich der Straße (Artikel 1 Nr. 12)

Um Klageverfahren zu beschleunigen bzw. verkürzen, kann es dienlich sein, die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts auf weitere Vorhaben auszudehnen, insbesondere für zeitkritische Brücken-Ersatzneubauten. Voraussetzung sind ausreichende personelle Ressourcen beim BVerwG. Mit Blick auf die gesamtwirtschaftlich positive Wirkung der Zeitgewinne beschleunigter Genehmigungsverfahren sollte auch eine Verstärkung der zuständigen Instanzen geprüft werden.

Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses für bestimmte Straßenprojekte (Artikel 2)

Der Entwurf des Gesetzes sieht die **Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses für bestimmte Fernstraßenprojekte** vor. Damit soll der Ausbau bestimmter Autobahnabschnitte in Deutschland zur Engpassbeseitigung priorisiert und somit beschleunigt werden. Die Projektliste steht unter dem Vorbehalt der Zustimmung der betroffenen Bundesländer.

Der ADAC unterstützt die Planungsbeschleunigung für diese Vorhaben. Es handelt es sich um Autobahn-Ausbauvorhaben aus dem derzeit gültigen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen, die in den „Vordringlichen Bedarf-Engpassbeseitigung (VB-E)“ bzw. „Fest disponiert-Engpassbeseitigung (FD-E)“ eingestuft wurden.

Es handelt sich dabei um für die Funktionsfähigkeit des Autobahnnetzes wichtige Ausbau-Vorhaben, die hohe Anforderungen an die Dringlichkeit erfüllen. Bei der Projektauswahl wurden Ausbauprojekte berücksichtigt, die einen hohen verkehrlichen Nutzen haben, um bestehende Verkehrs-Engpässe im Autobahnnetz zu beseitigen.

Der ADAC hat im Rahmen der seinerzeitigen Erstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2030 ausdrücklich begrüßt, dass eine neue Dringlichkeitskategorie „Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung“ eingeführt wurde, in der Hoffnung, dass die in dieser Projektkategorie eingestuften Projektvorhaben prioritär realisiert würden.

Leider hat sich bei der bisherigen Umsetzung des BVWP 2030 bzw. des Bedarfsplans gezeigt, dass die seinerzeitigen Dringlichkeitseinstufungen, die auf Basis aufwändiger verkehrlicher und volkswirtschaftlicher Untersuchungen erfolgte, nur eine untergeordnete Rolle im Hinblick auf die vorrangige Projektrealisierung spielen. Die Planung und Genehmigung von Großprojekten wie Ausbauvorhaben an Autobahnen ist in der Regel komplexer und zeitlich aufwändiger als kleine Vorhaben. Dies führt immer wieder zu Verzögerungen und erschwert eine Umsetzung, die sich stärker an gesamtwirtschaftlichen Prioritäten orientiert.

Deshalb unterstützt der ADAC den Vorschlag, dass die vorgesehenen Autobahn-Ausbauprojekte des Vordringlichen Bedarfs zur Engpassbeseitigung (VB-E) als von überragendem öffentlichem Interesse festgeschrieben werden, damit diese künftig von den Autobahnniederlassungen, Behörden und Gerichten prioritär behandelt werden und so die zahlreich vorhandenen Engpässe im Autobahnnetz im Sinne der vielen staugeplagten Verkehrsteilnehmer schneller beseitigt werden.

ADAC e.V.
Büro Berlin
Unter den Linden 38
10117 Berlin

Email: buero.berlin@adac.de