

Klimastresstest für den Bundesverkehrswegeplan

Vorschlag für eine kurzfristige Reform

Agora Verkehrswende
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | D-10178 Berlin
+49 (0)30 7001435-000
www.agora-verkehrswende.de
info@agora-verkehrswende.de

15.06.2021

Stiftung Klimaneutralität
Friedrichstraße 140 | D-10117 Berlin
+49 (0)30 62939 4639
www.stiftung-klima.de
info@stiftung-klima.de

Wie kann der Bundesverkehrswegeplan kurzfristig an die Klimaschutzziele angepasst werden?

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) ist das wichtigste Planungsinstrument für die Infrastruktur in den Bereichen Straße, Schiene und Wasser. Der BVWP 2030 umfasst ein Volumen von etwa 270 Milliarden Euro. In seiner derzeitigen Form ist er nicht kompatibel mit dem Klimaschutzziel von 65 Prozent Treibhausgasminderung bis 2030 und Treibhausgasneutralität bis 2045.

Obwohl der Verkehr einer der großen Verursacher von CO₂-Emissionen ist, schreibt der BVWP das historische Verkehrsaufkommen ohne Differenzierung nach Klimaschädlichkeit fort. Dabei ist der motorisierte Straßenverkehr für 94 Prozent der Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors verantwortlich und die Schiene eine wichtige klimafreundliche Alternative. Auch vor dem Hintergrund einer stetigen Zunahme des Güterverkehrs ist eine deutliche Verlagerung der Verkehre auf die Schiene unabdingbar, um die Treibhausgasemissionen zu verringern.

Vor diesem Hintergrund haben Stiftung Klimaneutralität und Agora Verkehrswende die Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held damit beauftragt zu untersuchen, ob und wie der BVWP und die darauf aufbauenden Ausbaugesetze kurzfristig so angepasst werden können, dass die Planung der Infrastruktur mit den Emissionsminderungszielen im Einklang steht.

Das Rechtsgutachten weist auf folgenden Reformbedarf hin:

- Klimaschutzbezug fehlt: Der BVWP ist nicht an den gesetzlich vorgeschriebenen Klimaschutzziele ausgerichtet, sondern schreibt das historische Verkehrsaufkommen ohne Differenzierung nach Klimaschädlichkeit fort. Es fehlt an der Verknüpfung von Infrastrukturplanung und notwendiger Emissionsreduktion. Auch im derzeitigen Bewertungsprinzip der Nutzen-Kosten-Analyse sind Aspekte des Klima- und Naturschutzes ungenügend berücksichtigt.
- Rechtlich unverbindlich: Der BVWP ist ein rechtlich unverbindliches Instrument, das aber große Wirkung in der Praxis hat und mit einer Laufzeit von 15 Jahren die Weichen für die langfristige Infrastrukturentwicklung stellt.
- Priorisierung unklar: Die systematische Priorisierung und vor allen Dingen die Auswahl der einzelnen Projekte erfolgen nicht nach einer transparenten und sachlichen Begründung. Die Projektauswahl ist vielmehr eine politische Entscheidung. Eine Priorisierung entlang von ausgewählten Prämissen und ein bestmöglicher Einsatz der staatlichen Mittel sind so kaum möglich.

Das Rechtsgutachten zeigt als Handlungsmöglichkeiten auf:

- Eine kurzfristige Überarbeitung des aktuellen Plans ist rechtlich unproblematisch möglich.
- Kurzfristig können im Rahmen der ab Dezember 2021 anstehenden Bedarfsplanüberprüfungen bisher eingestellte Projekte auch gestrichen werden.
- Es ist dem Bundesgesetzgeber möglich, die Ausbaugesetze zu ändern oder aufzuheben und damit den Planungsprozess zu stoppen. Auch in der Phase der Planfeststellung ist dies rechtlich widerspruchsfrei möglich.
- Da der Bund und nicht die Länder die Finanzierung der im Bundesverkehrswegeplan gelisteten Projekte verantwortet, ist es ihm möglich, diese bis zuletzt und damit unabhängig von einem Planungsstadium anzuhalten oder vollständig zu stoppen.
- Eine mittelfristige Umstrukturierung des Verfahrens und die Aufstellung von verbindlichen Planungsgrundsätzen sind möglich und sinnvoll. Dies kann als modifizierte Beibehaltung des bestehenden Verfahrens oder auch in Form eines neuen Bundesverkehrswegegesetzes geschehen.

Vor diesem Hintergrund schlagen Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität vor:

- Im Rahmen der im Dezember 2021 anstehenden Bedarfsplanüberprüfung werden die derzeit in den Ausbaugesetzen gelisteten Projekte anhand neu formulierter Planungsgrundsätze überprüft.
- Ziel ist es, den BVWP bzw. die darauf aufbauenden Ausbaugesetze so anzupassen, dass die Planungen mit zeitgemäßen Planungsgrundsätzen im Einklang stehen.
- Zentrale Planungsgrundsätze sollten sein:
 - die Einhaltung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor,
 - die quotierte Priorisierung für den schienengebundenen Verkehr gegenüber Projekten zum Straßenerhalt und -ausbau,
 - die Festlegung vorrangiger Budget-Anteile für die Substanzerhaltung gegenüber Ausgaben für den Aus- und Neubau,
 - die Pflicht zur Darstellung und Einbeziehung von alternativen Verkehrsträgern: werden Engpässe im Straßennetz prognostiziert, wird auch der Ausbau paralleler Schienenwege geprüft.
- In der Folge werden die Projekte neu priorisiert oder aus den Bedarfsplänen entfernt.
- Die Überprüfung des Bedarfsplans wird, der ursprünglichen Planung folgend, 2023 abgeschlossen.
- Im Jahr 2024 werden die Ausbaugesetze für die verschiedenen Verkehrsträger angepasst.
- Mittelfristig ist der Bundesverkehrswegeplan mit einer gesetzlichen Regelung aufzuwerten, um auch die Entwicklung zukünftiger Pläne nach den dort zu regelnden Grundsätzen und Verfahren zu sichern. Ein solches Gesetz sollte neben einem voran-

gestellten Sinn und Zweck des Gesetzes sowohl die notwendigen Planungsgrundsätze als auch die genauen Verfahrensregelungen enthalten.

Worin bestehen die Vorteile dieses Vorschlags?

1. Die langfristige Planung der Verkehrsinfrastruktur wird mit den Klimaschutzziele in Einklang gebracht.
2. Eine entsprechende Anpassung des BVWP kann kurzfristig im Rahmen der ohnehin anstehenden Bedarfsplanüberprüfung vorgenommen werden.
3. Der vorgeschlagene Prozess ist effizient und lässt sich umsetzen, ohne dass es zu Verzögerungen bei dringend notwendigen Projekten kommt.
4. Die vorgeschlagenen kurzfristigen Änderungen im bestehenden BVWP können parallel zu einer mittelfristig anzustoßenden grundsätzlichen Neuausrichtung der Mobilitätsplanung und der Umwandlung des Bundesverkehrswegeplans in ein Gesetz erfolgen.

Das Rechtsgutachten der Kanzlei Becker Büttner Held „Der Bundesverkehrswegeplan: Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten“ steht unter www.stiftung-klima.de und www.agora-verkehrswende.de kostenlos zum Download zur Verfügung.