

GUTACHTEN

Der Bundesverkehrswegeplan:

Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten

im Auftrag der

Stiftung Klimaneutralität,
vertreten durch den Direktor Rainer Baake,
Friedrichstrasse 140, 10117 Berlin

und der

Agora Verkehrswende,
vertreten durch Christian Hochfeld,
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2, 10178 Berlin

erstellt durch

Rechtsanwalt Prof. Christian Held
Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwältin Julia Roller



Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Einleitende Zusammenfassung	3
A.	Sachverhalt und Fragestellung	3
B.	Wesentliches Ergebnis	5
	I. Defizite des bestehenden Bundesverkehrswegeplans	6
	II. Überarbeitung des laufenden Bundesverkehrswegeplans	6
	III. Umwandlung des Bundesverkehrswegeplans in ein Gesetz	7
Teil 2	Rechtliche Würdigung	7
A.	Der Status Quo	7
	I. Was ist der Bundesverkehrswegeplan?	7
	II. Wie entsteht der Bundesverkehrswegeplan?	9
	III. Welche Wirkungen hat der Bundesverkehrswegeplan?	11
	1) Rechtliche Bindungswirkung	11
	2) Faktische Bindungswirkung	11
	IV. Die fünfjährige Bedarfsplanüberprüfung	12
	V. Was ist problematisch?	13
B.	Den Bundesverkehrswegeplan verändern	16
	I. Weiterentwicklung des bestehenden Plans	16
	1) Neubewertung der Projekte	17
	2) Entwicklung einer weitergehenden Strategie	17
	II. Änderungsmöglichkeiten für geplante Projekte	18
	1) Im Plan enthaltene Projekte	18
	2) In den Ausbaugesetzen bzw. dem Fünfjahresplan enthaltene Projekte	19
	3) Planfestgestellte Projekte	20
C.	Den Bundesverkehrswegeplan gesetzlich regeln	21
	I. Vorbildcharakter des EnWG	21
	II. Sinn und Zweck des Gesetzes	23
	III. Planungsgrundsätze	24
	IV. Verfahrensgrundsätze	26
	V. Inhaltliche Überlegungen	27
	VI. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	29
	1) Europäische Vorgaben	29

2) Verfassungsrechtliche Vorgaben	30
D. Ergebnis	30

Teil 1 Einleitende Zusammenfassung

A. Sachverhalt und Fragestellung

Aktuell besteht die Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland aus drei Stufen: Der Erstellung eines Bundesverkehrswegeplans (1. Stufe) folgt die konkretisierende Bedarfsfeststellung in Form von Ausbaugesetzen (2. Stufe) und diese mündet projektspezifisch in ein verbindliches Planfeststellungsverfahren (3. Stufe).

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) stellt das wichtigste Planungsinstrument für die deutsche Infrastruktur im Bereich der Straße, Schiene und Wasser dar. Der derzeit gültige BVWP 2030 (zum Teil auch *BVWP 2015* nach dem Jahr seiner Entwicklung genannt) hat das beeindruckende Volumen von etwa 270 Milliarden Euro und umfasst den Zeitraum von 2016 bis 2030.

Ursprünglich sollte Deutschland bis zum Jahr 2030 gemäß dem Klimaschutzprogramm bzw. dem Bundesklimaschutzgesetz seine Treibhausgasemissionen um 55 % im Vergleich zu 1990 senken und den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch auf 65 % erhöhen. Nach einer Studie von Prognos aus dem Jahr 2020,¹ welche das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Auftrag gegeben hatte, würden allerdings mit den bisher vorliegenden Maßnahmen des Klimaschutzprogramms die Reduktionsziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes in allen Sektoren, außer der Abfallwirtschaft, verfehlt werden. Auch das Bundesverfassungsgericht befand im März 2021 das Klimaschutzgesetz für unzureichend und damit für teilweise verfassungswidrig.² Es ist insofern mit einer zeitnahen und konkreten Nachschärfung der Treibhausgas-Ziele zu rechnen. Nach aktuellen Plänen soll Deutschland die Treibhausgasemissionen bis 2030 um nunmehr 65 % gegenüber 1990 senken und bereits im Jahr 2045 – statt wie bislang erst im Jahr 2050 – weitestgehend klimaneutral werden.³

¹ Prognos et al., Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050 – Dokumentation von Referenzszenario und Szenario mit Klimaschutzprogramm 2030, März 2020, S. 14, unter www.bmwi.de (zuletzt aufgerufen am 6.5.2021).

² BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 et. Al.

³ Bundesregierung, „Was tut die Bundesregierung für den Klimaschutz?“, über www.bundesregierung.de (zuletzt aufgerufen am 26.2.2021).

Bei der Berechnung des CO₂-Ziels für die verschiedenen Sektoren ist zu beachten, dass nicht alle Sektoren ihre Emissionen gleichermaßen reduzieren können. So gehören bspw. die Landwirtschaft und einige Industriebranchen zu den Sektoren, die ihre Emissionen nicht auf null reduzieren können, weil wirtschaftliche und dem Nutzen angemessene Techniken nicht zur Verfügung stehen. In der Studie „Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050“ des Umweltbundesamtes wird der Sockel dieser kaum vermeidbaren Emissionen mit jährlich rund 60 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente angegeben. Dies entspricht etwa 5 % der Treibhausgasemissionen von 1990, d. h. alle anderen Emissionen sind auf nahezu Null zu senken, um eine Minderung um 95 % zu erreichen.⁴ Der Verkehrssektor verursacht rund ein Fünftel der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland. Nach den Plänen der Regierung soll der Verkehrssektor seine Emissionen bis 2030 auf 85 Mio. Tonnen CO₂ reduzieren.

Gleichwohl folgt der aktuelle Bundesverkehrswegeplan den Trends der Vergangenheit. In der Unterrichtung der Bundesregierung zum BVWP 2030 heißt es:

„Aspekte der Verkehrssicherheit sowie des Klima-, Umwelt- und Lärmschutzes werden ebenfalls in den Bewertungen des BVWP abgebildet. Gleichwohl stellt die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur nicht in erster Linie eine Maßnahme des Natur- und Umweltschutzes dar. Für die Senkung der CO₂-Emissionen stehen zum Beispiel effizientere nicht-infrastrukturelle Maßnahmen wie eine verbesserte Kraftstoffeffizienz bereit. Jedoch geht es in diesem Zusammenhang auch um eine Stärkung der umweltverträglichen Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße und eine Verlagerung der Verkehre, ohne die Bedeutung der Straße für das Gesamtsystem in Frage zu stellen.“⁵

Obleich gerade der Verkehr ein großer Mitverursacher von Emissionen ist, ist der BVWP nicht an den gesetzlich vorgeschriebenen Klimaschutzziele ausgerichtet, sondern schreibt das historische Verkehrsaufkommen ohne Differenzierung nach Klimaschädlichkeit fort. So fehlt es an der Verknüpfung von begrüßenswerter Mobilitätsförderung und notwendiger Emissionsreduzierung.

Ein zentrales Element der Planrechtfertigung ist der Bedarf für ein neues Vorhaben bzw. eine Erweiterung einer vorhandenen Anlage. Dieser wird allerdings in der traditionellen Verkehrsplanung nur als Befriedigung einer aufgrund von Extrapolation (Hochrechnung) erwarteten zukünftigen Nachfrage verstanden. Hierin manifestiert

⁴ UBA, Klimaschutzbeitrag des Verkehrs bis 2050, 2017, S. 14.

⁵ BT-Ds. 18/9350, Unterrichtung durch die Bundesregierung: BVWP 2030, 2016, S. 5.

04.06.2021

sich die Grundeinstellung, wonach das Wachstum des Verkehrsbedarfs ein naturgesetzliches Phänomen ist, an das die Kapazität der Infrastruktur angepasst werden muss.⁶ Es entsteht eine sich selbsterfüllende Prophezeiung.⁷

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der BVWP bzw. die darauf aufbauenden Ausbaugesetze nicht so angepasst werden können, dass die Planung der Verkehrsinfrastruktur weniger mit einem vermeintlichen Bedarf und mehr mit den Emissionsminderungszielen im Einklang steht. Die Agora Verkehrswende schreibt hierzu in ihren „12 Thesen“ unter These 10:

„Dabei sollte sich die notwendige Anpassung an einem noch zu entwickelnden Verkehrswendekonzept orientieren. In diesem sind ressortübergreifend Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung der Verkehrswende festzuhalten. So wird eine integrierte Planung möglich, bei der ökonomische, ökologische und soziale Aspekte mit dem Ziel der Optimierung des Gesamtsystems ausgewogen miteinander verknüpft werden. Das Konzept sollte zwecks Akzeptanzgewinnung eine hochwertige Beteiligung von BürgerInnen vorsehen und von dem Gedanken geprägt sein, Zuständigkeiten an den Ort der Entscheidung zu verlagern.“⁸

Nachfolgend sollen daher –entsprechend dieser These– der BVWP in seiner aktuellen Form dargestellt, kritisch beleuchtet und Änderungsvorschläge vorgestellt werden.

B. Wesentliches Ergebnis

Bislang handelt es sich bei dem Bundesverkehrswegeplan um ein rechtlich unverbindliches Instrument. Gleichwohl hat er faktische Wirkung und stellt die Weichen für die mittel- und langfristige Infrastrukturentwicklung, sodass angesichts seiner Ausrichtung an einem prognostizierten Verkehrsbedarf, nicht aber am Klimaschutz, ein hoher Reformbedarf besteht.

⁶ Groß, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 15f.; vom „veralteten Primat der Straße und des Autoverkehrs“ sprechen auch Bündnis 90/Die Grünen in einem Antrag auf Bedarfsprüfung des BVWP im Niedersächsischen Landtag, Ds. 18/5863, v. 18.2.2020.

⁷ So kritisierte etwa auch der BUND, dass im BVWP 2030 alles bliebe, wie es schon sei. Es gebe keine Berücksichtigung von steigenden Nutzerzahlen bei Sharing-Angeboten und Fernbussen, selbstfahrenden Autos, neuen Apps oder zurückgehenden Autozahlen in den Städten; s. BUND, Stellungnahme zum BVWP 2030 mit Bezug zu Einzelprojekten, 2016, S. 7.

⁸ Agora Verkehrswende, 12 Thesen – These 10, 2017, über www.agora-verkehrswende.de (zuletzt aufgerufen am 26.2.2021).

I. Defizite des bestehenden Bundesverkehrswegeplans

Ausgerichtet ist die Planung an einem prognostizierten Bedarf, nicht an übergeordneten Klima- und Umweltschutzzielen. Sobald eine Projektanmeldung vorliegt, wird nicht mehr über das Ob, sondern nur noch über das Wann der Umsetzung entschieden. Dabei sind die Hürden für eine Projektanmeldung nicht ausreichend hoch angesetzt.

Auch das Verfahren zur Planaufstellung ist nicht transparent genug. Die de facto nicht vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur Erstellung und Gestaltung des Bundesverkehrswegeplans bedürfen daher einer vollständigen Revision und angesichts der hohen Emissionswerte des Verkehrssektors auch der ausdrücklichen Ausrichtung am Klimaschutz. Wegen der sehr hohen Zahl an Projektanmeldungen ist die Finanzierung der Projekte unzureichend; gleichzeitig erfolgt die Priorisierung der verschiedenen Projekte nicht ausreichend engmaschig. Das derzeit vorherrschende Bewertungsmodul der Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt Aspekte des Klima- und Naturschutzes nur ungenügend.

II. Überarbeitung des laufenden Bundesverkehrswegeplans

Angesichts einer Laufzeit von 15 Jahren ist eine kurzfristige Überarbeitung des aktuellen Plans notwendig und rechtlich auch unproblematisch möglich. Die derzeit gelisteten Projekte sollten an neu formulierten Planungsgrundsätzen gemessen und in der Folge entweder (neu) priorisiert oder aus den Bedarfsplänen entfernt werden. Insbesondere der Vorrang der Schiene vor der Straße und der Substanzerhaltung vor dem Aus- und Neubau sind zu verankernde Grundpfeiler der Infrastrukturplanung. So können wenige wichtige Projekte zeitnah umgesetzt werden. Eine solche Neuausrichtung kann anlässlich der alle fünf Jahre stattfindenden Bedarfsplanüberprüfungen (anstehend im Dezember 2021) erwirkt werden.

Alternativ zu neu zu formulierenden Planungsgrundsätzen kann auch eine weitergehende Strategie entworfen werden, welche den bestehenden Plan in den relevanten Punkten modifiziert.

Da der Bund die Finanzierung der im Bundesverkehrswegeplan gelisteten Projekte verantwortet, ist es ihm möglich, diese bis zuletzt und damit unabhängig vom Planungsstadium anzuhalten oder vollständig zu stoppen. Ansprüche von Ländern sind nicht ersichtlich.

III. Umwandlung des Bundesverkehrswegeplans in ein Gesetz

Mittelfristig wäre es aber sinnvoll, den 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 vorangestellten Sinn und Zweck des Gesetzes sowohl die notwendigen Planungsgrundsätze als auch die genauen Verfahrensregelungen enthalten.

Als klar definierte und gleichberechtigte Ziele des BVWP-Gesetzes sollten der Klima- und Umweltschutz im Verkehrssektor und der bedarfsgerechte Ausbau der Infrastruktur genannt werden. In einem weiteren Abschnitt bedürfte es der Formulierung von einigen wenigen Planungsgrundsätzen, unter deren Prämisse die gesamte Planung zu erfolgen hat. Hier bieten sich insbesondere eine eindeutig quatierte Priorisierung des Schienenverkehrs und die Festlegung vorrangiger Budgetanteile für die Substanzerhaltung gegenüber weiteren Aus- und Neubaumaßnahmen an. Zuletzt sollte auch das Verfahren zur Planerstellung konkret und transparent geregelt werden. Insbesondere die Nutzen-Kosten-Analyse der verschiedenen Projekte bedarf einer Überarbeitung, ebenso die Kriterien für die Priorisierungsstufen. Die Prämisse für die Auswahl der umzusetzenden Projekte könnte „weniger und wichtiger“ lauten. Ausdrücklich verankert werden sollte zudem eine projektbezogene und zu kontrollierende Alternativenprüfung.

Teil 2 Rechtliche Würdigung

A. Der Status Quo

I. Was ist der Bundesverkehrswegeplan?

Der BVWP wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und digitale Infrastruktur (BMVI) mit gutachterlicher Unterstützung erarbeitet und stellt einen Administrativplan in Form eines Beschlusses der Bundesregierung dar. Er bildet das Rahmenprogramm im Bereich der Infrastruktur und ist die erste Stufe der Verkehrswegeplanung. Dieses komplexe Planwerk bildet mit seinem deutschlandweiten Raumbezug eine seltene Ausnahme in der föderal geprägten Planungslandschaft.⁹ Gleichwohl sind weder die Aufstellungspflicht oder das Verfahren noch die Auswahlkriterien für die Vorhaben gesetzlich geregelt.¹⁰ Lediglich in § 3 BSWAG wird der BVWP vorausgesetzt und damit –mittelbar– gesetzlich verankert.¹¹ Davon abgesehen besteht nur

⁹ *Wulfhorst*, Der BVWP und die Beteiligung der Öffentlichkeit, DVBl 2012, 467.

¹⁰ *Hünnekens* in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG UmwRG Kommentar 5. Aufl. 2018, §53 Rn 12.

¹¹ *Wulfhorst*, Der BVWP und die Beteiligung der Öffentlichkeit, DVBl 2012, 467.

eine langjährige ministerielle Verwaltungspraxis der regelmäßigen Überprüfung und Fortschreibung des Plans.

Der BVWP umfasst auf Grundlage von Projektvorschlägen anfallende Erhaltungs- bzw. Ersatzinvestitionen und Aus- und Neubauprojekte. Der Plan stellt damit die verkehrspolitischen Weichen für die nächsten 10 bis 15 Jahre und ist mit seinem Fokus auf die gesamtwirtschaftlich bedeutsamsten Projektvorschläge das wichtigste Instrument für die Bundes-Infrastrukturplanung in den Bereichen Straße, Schiene und Wasser. Erfasst sind im Bereich der Straßen (nur) die Bundesautobahnen und die Bundesfernstraßen. Vom BVWP ausgenommen ist die Flughafenplanung.

Auf seiner Grundlage werden die Entwürfe der Bedarfspläne für die einzelnen Verkehrsträger ausgestellt und dann im Kabinett beschlossen. Der Kabinettsbeschluss setzt ein gesetzgeberisches Verfahren in Gang, da die bestehenden Ausbaugesetze geändert werden sollen. Daher werden die Bedarfsplanentwürfe in den Bundestag eingebracht, dort verabschiedet und als Anlage der jeweiligen Ausbaugesetze in Gesetzesform gegossen.¹² Die Ausbaugesetze sind somit gewissermaßen die „Träger“ des Plans.¹³

Zur Realisierung des Ausbaus stellt das Bundesverkehrsministerium Fünfjahrespläne auf. Zuletzt wurde 2019 der verkehrsträgerübergreifend aufgestellte Investitionsrahmenplan (IRP) 2019 – 2023 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes bekanntgegeben.¹⁴ Er enthält den Investitionsbedarf für die Erhaltung bzw. den Ersatz der Bestandsnetze, für die Fortführung der bereits im Bau befindlichen Maßnahmen und für die Projekte mit weit fortgeschrittenem Planungsstand. Gleichwohl ist er

¹² Der aktuelle BVWP wurde am 3.8.2016 vom Bundeskabinett beschlossen. Die Erste Lesung wurde am 22.9.2016 durchgeführt; im Anschluss wurden die drei Gesetzesentwürfe in die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Nach den dortigen Beratungen fanden am 2.12.2016 die Zweite und Dritte Lesung statt. Am selben Tag beschloss der Bundestag die Änderungen der drei Ausbaugesetze; der Bundesrat stimmte bezüglich des Bundes-schienausbaugesetzes gemäß Art. 87e Abs. 5 GG am 16.12.2016 zu.

¹³ Wiss. Dienst des BT, Bedeutung, Voraussetzungen und Verfahren des § 6 FStrAbG, WD 5 – 3000 – 022/17, 2017, S. 6.

¹⁴ BMVI, Investitionsrahmenplan 2019 – 2023 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP), 19.11.2020.

04.06.2021

kein Finanzierungsplan, sondern nur ein Planungsrahmen für die Investitionen innerhalb des betrachteten Zeitraums.¹⁵ Die jährliche Mittelbereitstellung für die Verkehrsinvestitionen wird mit dem Bundeshaushalt durch den Deutschen Bundestag beschlossen.¹⁶

II. Wie entsteht der Bundesverkehrswegeplan?

Das Verfahren für die Planung wurde überarbeitet und für den BVWP 2030 in dieser Form das erste Mal durchgeführt. Zunächst wurden von den Ländern oder Verbänden über 2.000 Projektideen angemeldet, davon entfielen 1.700 auf Bundesfernstraßen. Nach einer Vorprüfung und Optimierung der Projekte sowie einer Plausibilitätsprüfung wurden im Anschluss all diejenigen Projekte bewertet, die Aussicht auf Aufnahme in den BVWP hatten. In einem ersten Schritt wurden die Gelder für den Erhalt bzw. den Ersatz vorhandener Verkehrswege festgelegt. Im aktuellen BVWP 2030 sind hierfür € 142 Mrd. von insgesamt € 270 Mrd. vorgesehen.

Zur Aufteilung der verbleibenden Summe in Höhe von € 98 Mrd. wurden in einem weiteren Schritt mehrere Szenarien entworfen, wie sich die Verkehrsplanung bei einer Ausrichtung an verschiedenen Punkten (wie dem Anteil an der derzeitigen Verkehrsnutzung oder der Nachhaltigkeitsstrategie) gestalten würde. Nach Festlegung der Mittel je Verkehrsträger wiederum kam es zu einer Bewertung der Einzelprojekte. Hierfür wurden die angemeldeten Projekte in vier Bewertungsmodulen verglichen und selektiert. Das zentrale Modul stellte die Nutzen-Kosten-Analyse dar (mit mehr als zehn Nutzenkomponenten¹⁷), weitere Beurteilungen auf umwelt- und naturschutzfachliche, raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen kamen hinzu.¹⁸ Grundlage für diese Bewertung ist eine langfristige Verkehrsprognose, welche aus insgesamt sechs verschiedenen, miteinander zusammenhängenden Teilen besteht.¹⁹ Die mit Abstand relevanteste ist dabei die Verkehrsverflechtungsprognose (VVP).²⁰ Ausgangspunkt für die Berechnungen zur Verkehrsentwicklung ist der BVWP 2003 mit der Unterstellung, dass alle im Vordringlichen Bereich (dazu s.u.)

¹⁵ BMVI, Investitionsrahmenplan 2019 – 2023 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP), 19.11.2020, S. 11; im Zeitraum 2019-2023 werden von insgesamt rund € 35 Mrd. für die Bundesfernstraßen rund € 13 Mrd. für den Aus- und Neubau investiert, vgl. S. 14.

¹⁶ BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 22.

¹⁷ Beispielsweise Betrachtung der monetären Auswirkungen, verkürzten Reisezeiten, Unfälle, verkürzten Transportkosten und -zeiten, Ersparnisse beim Straßenerhalt und Umweltbelastungen, vgl. BMVI, Überblick zur methodischen Weiterentwicklung des Bewertungsverfahrens für den BVWP 2015.

¹⁸ BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. III.

¹⁹ BMVI, Verkehrsprognose 2030 (letzte Aktualisierung Februar 2020), unter www.bmvi.de (zuletzt aufgerufen am 15.4.2021).

²⁰ BMVI, Verkehrsverflechtungsprognose 2030, unter www.bmvi.de (zuletzt aufgerufen am 15.4.2021).

04.06.2021

befindlichen Maßnahmen vollständig umgesetzt wurden. Die VVP prognostiziert neben der Entwicklung der Verkehre auch die CO₂-Emissionen.

Nach den Bewertungen der einzelnen Projekte auf Grundlage dieser Prognosen erfolgten Prioritätsentscheidungen. Hierfür wurden die Projekte in *laufende* und *neue Projekte* eingeteilt. Die *laufenden Projekte* sind solche, die bereits im Bau sind bzw. in Kürze begonnen werden oder für die im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft ein Konzessionsvertrag besteht bzw. in Kürze bestehen wird. Sie werden so schnell wie möglich fertig gestellt. Die *neuen Projekte* werden in die Kategorien „Vordringlicher Bedarf“ (VB), „Vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung“ (VB-E) sowie „Weiterer Bedarf“ (WB) und „Weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ (WB*) eingeordnet. Dabei sollen die als VB und VB-E gekennzeichneten Vorhaben im Geltungszeitraum des BVWP umgesetzt oder begonnen werden. Die Kategorie VB-E wurde mit dem BVWP 2030 erstmalig eingeführt und stellt einen Versuch dar, angesichts der hohen Projektanmeldezahlen eine engmaschigere und auf besonders staubelastete Straßen ausgerichtete²¹ Auswahlkategorie einzuführen. Projekte des „Weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ können in den Planungsstufen Vor-, Entwurfs- und Genehmigungsplanung bearbeitet werden. Die Vorhaben, die vom Bund in den „Weiteren Bedarf“ eingestuft worden sind, haben (da sie wegen eines zu hohen Investitionsvolumens den voraussichtlich bis 2030 zur Verfügung stehenden Finanzrahmen überschreiten würden) kein Planungsrecht und können daher im Zeitraum bis 2030 nicht geplant und realisiert werden.²²

Die Entscheidung, ob ein Bedarf wirklich besteht oder in welche Kategorie dieser einzuordnen ist, obliegt allein dem Bundesverkehrsministerium. Es kann nur eingeschränkt gerichtlich kontrolliert werden, denn der gesetzgeberische Spielraum aufgrund der Prognoseentscheidung beinhaltet immer ein Element der Ungewissheit. So ist die Aufnahme eines Projekts in den Plan dahingehend verbindlich für die Planfeststellung, dass das Gebotensein des Vorhabens angenommen wird.²³ Damit kann

²¹ BMVI, Grundkonzeption für den BVWP 2015, S. 76, unter www.bmvi.de (zuletzt aufgerufen am 17.5.2021).

²² Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, BVWP 2030 – Teil Straße, über mw.niedersachsen.de (zuletzt aufgerufen am 26.02.2021); im aktuellen BVWP 2030 wurden 15 Projekte (< 1 %) als „Weiterer Bedarf“ eingestuft.

²³ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Überprüfung der Bedarfspläne für Schienenwege des Bundes und Bundesfernstraßen, WD 7 – 3000 – 314/10, 2010, S. 12 mit Verweis auf BVerwG, Urt. v. 30.12.1996, 11 VR 25/85.

die Einordnung des Projekts in die Bedarfshierarchie nur im Rahmen der Prüfung einer Planrechtfertigung und letztlich nur in Form von einer Plausibilitätskontrolle stattfinden.²⁴

III. Welche Wirkungen hat der Bundesverkehrswegeplan?

1) Rechtliche Bindungswirkung

Der BVWP hat weder Gesetzescharakter, noch ist er ein Finanzierungsplan. Er ist ein Kabinettsbeschluss ohne Rechtswirkung auf nachfolgende Planungs- und Verwaltungsverfahren²⁵ und stellt daher nur ein *internum* dar, dessen Verwirklichung davon abhängig ist, dass man die Projekte in die Haushaltspläne aufnimmt.²⁶ Die Qualifizierung als Verwaltungsvorschrift aufgrund der inhaltlichen Vorleistung für die Ausbaugesetze mit der Folge der innerbehördlichen Bindungswirkung gegenüber der Ministerialverwaltung dürfte zweifelhaft sein.²⁷ Nach dem Bundesverfassungsgericht ist der BVWP eine verkehrspolitische und –trägerübergreifende Leitentscheidung ohne unmittelbare rechtliche Bindung für nachfolgende Verfahrensstufen.²⁸

2) Faktische Bindungswirkung

Der BVWP entscheidet dennoch faktisch, ob der verkehrliche Bedarf für ein Projekt besteht.²⁹ Zwar befasst sich nach der Verabschiedung des Plans durch das Bundeskabinett noch der Bundestag mit den Inhalten, doch weicht dieser – wenn überhaupt – meist nur in geringem Umfang vom ursprünglichen Plan ab.³⁰ Dies mag freilich zum Teil daran liegen, dass absehbare Änderungswünsche aus dem Kreis der Abgeordneten bereits vorausschauend eingearbeitet werden.

Im Falle des aktuellen BVWP 2030 wurde der Plan in den Ausschüssen folglich auch nur dahingehend geändert, dass sich das Volumen der Maßnahmen um ca. € 1,3 Mrd. gegenüber dem ursprünglichen Entwurf erhöhte – bei einem Gesamtvolumen von knapp € 270 Mrd. eine zu vernachlässigende Änderung.³¹ Der BVWP beinhaltet

²⁴ Groß, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 16.

²⁵ Bundestag, Verfahren des Bundesverkehrswegeplans, Pressemitteilung 28.8.2020, unter www.bundestag.de/presse (zuletzt aufgerufen am 29.3.2021).

²⁶ Groß, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 2.

²⁷ Hünnekens in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG, UVPK Kommentar, 5. Aufl. 2018, §53 Rn 13.

²⁸ BVerfGE, Beschl. v. 8.6.1998, 1 BvR 650/97, Rn. 11.

²⁹ Wulfhorst, Der BVWP und die Beteiligung der Öffentlichkeit, DVBl 2012, 467.

³⁰ UBA, Das Instrument der Bedarfsplanung, 2017, S. 181.

³¹ BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030 – Änderungen in den Bedarfsplänen gegenüber dem BVWP 2030, unter www.bmvi.de (zuletzt aufgerufen am 15.4.2021).

zugleich den Entwurf für die Änderung der Ausbaugesetze. Durch diese integrierte Erarbeitung werden die in diesen Gesetzen enthaltenen Bedarfspläne nach dem politischen Willen der Bundesregierung faktisch, wenngleich nicht rechtlich-verbindlich beeinflusst.³²

IV. Die fünfjährige Bedarfsplanüberprüfung

In den jeweiligen §§ 4 ff. der drei Ende 2016 in Kraft getretenen Ausbaugesetze³³ ist vorgesehen, dass das BMVI nach Ablauf von jeweils fünf Jahren –gerechnet ab Inkrafttreten der Bedarfspläne³⁴– eine Überprüfung der drei Bedarfspläne durchzuführen hat. Eine nicht durchgeführte oder mangelhafte Überprüfung kann Auswirkungen auf das Planfeststellungsverfahren haben, denn ist dieses nur rechtmäßig, wenn das Vorhaben objektiv erforderlich ist, was sich auf Grundlage einer Prognose ergeben muss.³⁵

Die Überprüfung soll insgesamt die Möglichkeit geben, auf veränderte Prognosegrundlagen reagieren zu können. Sie erfolgt durch externe Gutachter und liefert jeweils Hinweise für die Neuaufstellung eines Bundesverkehrswegeplans (z. B. Optimierung der Projektzuschnitte). Grundlage ist eine neu zu erstellende Langfristverkehrsprognose (VP). Die Prüfung ist nicht auf einzelne Projekte, sondern die gesamte Planebene ausgerichtet. In ihr sind die berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. Die Berücksichtigung der sich gegenüber der letzten Prognose veränderten Rahmenbedingungen schließt für die anstehende Überprüfung auch das Klimaschutzprogramm bzw. das Bundesklimaschutzgesetz ein.³⁶ Die notwendigen Vorbereitungen für die nächste Überprüfung nach Ablauf der Fünfjahresfrist am 23.12.2021 sind bereits eingeleitet,³⁷ der Abschluss der Untersuchungen wird für 2023 erwartet. Die

³² *Hünnekens*, in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG UmwRG Kommentar 5. Aufl. 2018, §53 Rn 13.

³³ Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) und Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG) – diese Gesetze gelten an sich unbefristet, vgl. *Leue*, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Auflage 2010, Kapitel 34, Rn. 2.1.

³⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Überprüfung der Bedarfspläne für Schienenwege des Bundes und Bundesfernstraßen, WD 7 – 3000 – 314/10, 2010, S. 12.

³⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Überprüfung der Bedarfspläne für Schienenwege des Bundes und Bundesfernstraßen, WD 7 – 3000 – 314/10, 2010, S. 12.

³⁶ BMVI, Überprüfung der Bedarfspläne der Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße, unter www.bmvi.de, zuletzt aufgerufen am 10.3.2021.

³⁷ BT-Ds. 19/23823, Antwort auf die kl. Anfrage zur Anpassung des BVWP an aktuelle Gegebenheiten, 29.10.2020, S. 2.

04.06.2021

neue Langfrist-Verkehrsprognose wird mit dem Basisjahr 2017 und dem Prognosehorizont 2035 erarbeitet.³⁸

In der Regel bejaht das Bundesverkehrsministerium auf Grundlage der neuen Prognose die Anpassungsbedürftigkeit der Bedarfspläne. Eine solche Anpassung kann nur vom Gesetzgeber über eine Änderung der Ausbaugesetze erfolgen, sodass in einem nächsten Schritt der Deutsche Bundestag über die Ergebnisse der Überprüfung informiert wird und über etwaige weitere Schritte beraten kann.³⁹ Da in den jeweiligen Gesetzen aber lediglich eine Überprüfungs- und keine Fortschreibungspflicht normiert ist, ist es dem Gesetzgeber überlassen, ob er Anpassungen vornimmt oder unterlässt.⁴⁰

Der Umfang der Änderungen ist dabei unbeschränkt. Eine Reaktion auf eine solche Überprüfung kann daher, neben einem vorübergehenden Planungsstopp, auch eine Neuausrichtung des Plans sein.⁴¹

V. Was ist problematisch?

Um besser nachvollziehen zu können, weswegen eine Revision des Bundesverkehrswegeplans für notwendig erachtet wird, werden nachfolgend die als problematisch kritisierten Punkte kurz dargestellt.

Unabhängig von den Inhalten des Plans ist bereits die Finanzierbarkeit der Projekte problematisch. Die Finanzierungsplanung ist insofern unvollkommen, als die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um alle in den Plan aufgenommenen Projekte auch zu realisieren.⁴² Bereits 2010 wurde in einem Gutachten des Umweltbundesamtes die deutliche Unterfinanzierung des Plans bemängelt: während der BVWP 1985 noch Schienen-Projekte des alten Plans in Höhe von € 4,7 Mrd. übernommen habe, seien es bei dem BVWP 2003 bereits € 17,7 Mrd. gewesen. Neue Projekte für diesen Verkehrsbereich könnten so quasi gar nicht erst begonnen werden.

³⁸ BT-Drs. 19/8892, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, 2.4.2019, S. 3.

³⁹ BMVI, Überprüfung der Bedarfspläne der Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße, unter www.bmvi.de, zuletzt aufgerufen am 10.3.2021.

⁴⁰ UBA, Das Instrument der Bedarfsplanung, 2017, S. 189.

⁴¹ Ein dementsprechender Antrag von Bündnis 90/Die Grünen Niedersachsen wurde im Mai 2020 abgelehnt. Vgl. *Schulz-Hendel*, Rede zum Klimaschutz im BVWP und PNV im nds. Landtag, 12.5.2020

⁴² *Groß*, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 2; vgl. für den Bereich der Schifffahrt ein Rhein-Vertiefungsprojekt für urspr. 60 Mio. EUR und nun sich abzeichnenden Mehrkosten in Millionenhöhe; *Zeit Online*, Vertiefung der Rhein-Fahrinne wird teurer und dauert länger, 12.03.2021, unter www.zeit.de

04.06.2021

In der Folge dauerten die Projekte auch extrem lange.⁴³ Auch für den BVWP 2030 kritisierte der Bundesrechnungshof eine unzureichende und nicht nachvollziehbare Überprüfung der angemeldeten Straßenbauprojekte.⁴⁴ Darüber hinaus sei auch nicht klar, welche VB-Projekte in der sog. „Schlepp“ erst nach 2030 finanzierbar würden.⁴⁵ Faktisch sei weniger als die Hälfte der Straßenprojekte des VB finanziert.⁴⁶

Weiterhin wird die Methodik zur Auswahl und Bewertung der Einzelprojekte als fehlerhaft und das sog. Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) als zentraler Bewertungsfaktor eines Projekts für untauglich erachtet.⁴⁷ Die Berechnung berücksichtige keine zusätzlichen Verkehre, die nur deshalb entstehen, weil sich durch den Bau einer neuen Straße die Fahrzeit verkürze. Viele Eingangswerte seien zudem so gesetzt, dass sie Straßenbauprojekte bevorzugten, so werde bspw. eine Stunde Stau fünfmal mehr berücksichtigt als eine Stunde Lebenszeit, die durch einen Unfall verlorengehe.⁴⁸ Dieser berücksichtige die tatsächlichen Kosten nur zum Teil und gewichte etwaige Fahrzeitgewinne (seien sie noch so klein) deutlich zu hoch. Eine vollumfängliche Alternativen-Prüfung finde nicht oder nur oberflächlich statt.

Des Weiteren ist die genaue Auswahl der einzelnen Projekte intransparent⁴⁹; so wurde etwa bei den Beratungen zum BVWP 2030 kritisiert, dass die Regierung nicht habe darlegen können, nach welchen Kriterien die Projekte in die Bedarfskategorien eingeordnet würden und wie sich diese Einordnung auf die tatsächliche Umsetzung auswirke. Die Umsetzung hängt augenscheinlich vom Einfluss auf die Entscheidungsträger und den Wünschen der Bundesländer ab.⁵⁰ Gleichzeitig haben die Bedarfspläne nach unserem Verständnis keine ausdrückliche Ausschlusswirkung, d. h.

⁴³ UBA, Schienennetz 2025/2030, 2010, S. 125.

⁴⁴ Bundesrechnungshof, Bericht nach §88 Abs. 2 HBO über den BVWP 2030, 23.3.16.

⁴⁵ BT-Ds. 18/10535, Entschließungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen zur 3. Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, 30.11.2016.

⁴⁶ BUND, Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, Februar 2021, S. 40; vgl. auch die Kosten für das A20-Projekt in Norddeutschland: der BVWP 2030 sah ehemals 3,7 Mrd. EUR vor, mittlerweile sind es 4,1-7 Mrd. EUR, siehe Neues Deutschland, Zu teuer, zu umweltschädlich, 12.1.2021, unter www.neues-deutschland.de (zuletzt aufgerufen am 29.3.2021).

⁴⁷ BUND, Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, Februar 2021, S. 5.

⁴⁸ Tagesspiegel Background, Der BVWP führt zu politischem Gerangel, 18.01.2021.

⁴⁹ Groß, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 3.

⁵⁰ BT-Ds. 18/10535, Entschließungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen zur 3. Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, 30.11.2016.

ein unvorhergesehener Verkehrsbedarf kann gleichwohl noch zu einer Ausbauplanung führen und damit die aufwendige Planerstellung konterkarieren.⁵¹

Während die Einteilung in verschiedene Planungsstufen an sich sinnvoll und notwendig ist, erscheint sie in der Praxis nicht ausreichend engmaschig. Dies ergibt sich aus einem Überblick über die Verteilung der Investitionen für die Bundesfernstraßen, den die nachfolgende Tabelle bietet (in Mio. €):⁵²

	Gesamt	Aus-/Neubauanteil für großräumig wirksame Projekte
Laufende / fest disponierte Vorhaben	23.853	15.756
Neue Vorhaben:		
• VB-E	15.363	7.512
• VB	30.608	27.635
• WB*	22.697	15.484
• WB	11.773	8.609
Summe der Projekte mit VB/VB-E	45.971	35.147
Gesamtvolumen	104.294	74.996

Aus der Tabelle ergibt sich, dass von den insgesamt veranschlagten € 104.294 Mio. für alle, d. h. laufende und neue, Projekte im Bundesfernstraßenbereich knapp 50 % (€ 45.971 Mio.) in VB- und VB-E-Projekte gehen. Während mit gut € 30.000 Mio. immerhin doppelt so viel Geld in den vordringlichen Bedarf fließt, erfolgt eine Priorisierung angesichts des Volumens für VB-E-Projekte in Höhe von € 15.363 Mio. (sowie weiteren € 5.000 Mio. für äquivalent relevante Projekte innerhalb der laufenden Projekte, insgesamt also rund € 20.000 Mio.)⁵³ nicht ausreichend engmaschig.

Darüber hinaus kann die Einordnung der Vorhaben in die jeweiligen Dringlichkeitsstufen wegen eines Prognosespielraums nur eingeschränkt gerichtlich kontrolliert

⁵¹ *Groß*, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 4.

⁵² Die Tabelle orientiert sich an derjenigen im BVWP 2030 auf Seite 37.

⁵³ BVWP 2030, Gesamtplan, S. 36.

werden, sodass bei der Prüfung der Planrechtfertigung letztlich nur eine Plausibilitätskontrolle stattfindet.⁵⁴ Denn während der BVWP selbst mangels Außenwirkung nicht gerichtlich angegriffen werden kann, ist eine gerichtliche Kontrolle des Bedarfplans in Gesetzesform nur durch Vorlage beim Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG möglich.⁵⁵ Wegen eines großen Gestaltungsermessens des Gesetzgebers darf aber nur evidente Unsachlichkeit zu einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen.⁵⁶ Der für die Kontrolle exekutivischer Bedarfsbestimmungen angewandte Maßstab ist das „vernünftige Gebotensein“.⁵⁷ Dieser dürfte in den meisten Fällen als erfüllt anzusehen sein.

Nicht zuletzt fehlt es an einer ausreichenden Berücksichtigung der Argumente von Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden oder Behörden. Diese seien nicht ergebnisoffen geprüft worden.⁵⁸

B. Den Bundesverkehrswegeplan verändern

Die vorstehenden Kritikpunkte zeigen einen Reformbedarf auf. Zu prüfen ist deshalb, ob schon während der Laufzeit des BVWP 2030 eine Überarbeitung anhand neuer Maßstäbe möglich ist, ohne das gesamte Entstehungsverfahren konkret neu gestalten zu müssen. Konkret ist zu klären, ob und wie der derzeitige BVWP bei einem Planungshorizont bis 2030 und Bedarfplänen, die alle fünf Jahre überprüft werden, gestoppt werden kann, um bereits heute durch eine Neuausrichtung des Plans oder eine Neuausformung als Gesetz eine klimaausgerichtete Verkehrspolitik ermöglichen zu können. Ansonsten droht angesichts der langen Laufzeit des BVWP eine starke Verzögerung des Handlungszeitraums.

I. Weiterentwicklung des bestehenden Plans

Grundsätzlich möglich und angesichts der bereits vorhandenen Instrumente und Gepflogenheiten auch naheliegend ist es, den Plan als Instrument in seiner Grundform zu belassen. Sodann bestehen zwei Optionen, ihn zu verbessern.

⁵⁴ *Groß*, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 16.

⁵⁵ BUND, Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, Februar 2021, S. 12.

⁵⁶ *Groß*, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 5.

⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 8.6.1998, 1 BvR 650/97

⁵⁸ BUND, Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, Februar 2021, S. 11.

1) Neubewertung der Projekte

Zunächst bietet sich die kurzfristig umsetzbare Möglichkeit, die in den Ausbaugesetzen genannten Projekte zu ändern, neu zu bewerten oder ganz aufzuheben. Angesichts einer bislang nicht ausreichenden Priorisierungspolitik könnte eine solche nunmehr unter dem Vorzeichen „weniger und wichtiger“ und unter der Prämisse neuer Planungsgrundsätze erfolgen. Ein solches Vorgehen bedürfte keiner weiteren Veränderung des bestehenden Plans bzw. Systems. Für eine genauere Darlegung, welche Planungsgrundsätze sich konkret anbieten, wird auf die Darstellungen unter C.II. verwiesen.

2) Entwicklung einer weitergehenden Strategie

Darüber hinausgehen würde die Weiterentwicklung des BVWP zu einer integrierten, alle überregionalen Verkehrsträger umfassenden Bundesmobilitätsplanung (möglicherweise auch einschließlich des Luftverkehrs).⁵⁹ Um dort Klimaschutz und Nachhaltigkeit angemessen zu verankern, müssten sich die Verkehrs- und Mobilitätskonzepte an den Gegebenheiten orientieren und deren verkehrliche, räumliche, gesundheitliche und umweltbezogene Wirkungen berücksichtigen. Hierfür nötig sind eine Abkehr von der rein nachfrageseitigen Begründung der Verkehrsplanung und eine Hinwendung zu einer integrierten Raum- und Verkehrsplanung.⁶⁰ Diese muss bei Gewährleistung der Mobilität anstreben, die Verkehrsleistung zu verringern und die Umwelt- und Gesundheitswirkungen des Verkehrs zu minimieren.⁶¹

⁵⁹ So empfiehlt es bspw. der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), der den BVWP als das wichtigste Steuerungsinstrument für die Verkehrsinfrastrukturplanung in der Zuständigkeit des Bundes ansieht, vgl. SRU, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, 2017, S. 10; ebenso forderte die Partei Die Linke 2010 eine Überführung des BVWP in eine Bundesmobilitätsplanung, vgl. Die Linke, Antrag auf grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik, 9.6.2010, BT-Dr. 17/1971, S. 3.

⁶⁰ Der Plan orientierte sich an einer externen Strategie bzw. einem übergeordneten Ziel. Auf hier formulierte politische Ziele und Vorgaben könnte er sich dann beziehen. So schlug das Umweltbundesamt in einer Ausarbeitung (Umweltverträglicher Verkehr 2050: Argumente für eine Verkehrsstrategie für Deutschland, S. 125f.) aus dem Jahr 2014 denn auch vor, dass sich der BVWP – und mit ihm alle weiteren nächsten Generationen von Fortschreibungen meist sektoraler Pläne – an einer durch die Bundesregierung beschlossenen Gesamtstrategie bzw. einem Gesetz ausrichten solle. Als Inspiration hierfür könne das „Gesetz zur integrierten Verkehrsplanung“ aus Nordrhein-Westfalen herangezogen werden. Dieses benannte in knapper Form die Grundsätze und Ziele einer nachhaltigen Mobilität des Landes, die in einer integrierten Gesamtverkehrsplanung gebündelt wurden.

⁶¹ SRU, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten, 2017, S. 158.

Als Anknüpfungspunkt für die Neubewertung der Projekte bzw. der Weiterentwicklung des Plans zu einer Strategie bietet sich die nahende Überprüfung der Bedarfsgesetze zum Jahresende an. Dieser wird wie bereits erläutert die aktualisierte Verkehrsverflechtungsprognose 2035 zugrunde gelegt, welche derzeit erarbeitet wird und neben den aktuellen verkehrlichen auch die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen berücksichtigt.⁶² Sollten dieser Prognose verschiedene Szenarien zugrunde gelegt werden (ähnlich den drei Investitionsszenarien zum BVWP 2030 mit verschiedenen Grundannahmen: Fortentwicklung der aktuellen Verkehrsleistung der Verkehrsträger, Entwicklung gemäß den bereits bereitgestellten Mitteln und Orientierung an der Nachhaltigkeitsstrategie),⁶³ so könnte die Prognose in Bezug auf das Szenario mit einer nachhaltigen Ausrichtung durchaus Verwendung finden. Dies würde angesichts des enormen zeitlichen Aufwands einer solchen Prognoseerstellung wertvolle Zeit sparen.

II. Änderungsmöglichkeiten für geplante Projekte

Angesichts der unterschiedlich gestuften Projekte werden nachfolgend die Änderungsmöglichkeiten nach den Planungsstadien aufgegliedert und dargestellt.

1) Im Plan enthaltene Projekte

Probleme bezüglich der Änderungsmöglichkeiten bzw. etwaige Ansprüche aus dem Bundesverkehrswegeplan selbst sind nicht ersichtlich. Bei diesem handelt es sich - wie dargelegt - um einen Kabinettsbeschluss und damit um ein rechtliches *Nullum*. Er erzeugt für sich genommen keine rechtliche Wirkung. Ein „Stopp“ des Plans⁶⁴ an sich wäre aufgrund dessen weder möglich noch sinnvoll. Die (nur) im Plan genannten Projekte sind von einer Fixierung in den Bedarfsgesetzen abhängig, um überhaupt beachtet zu werden. Sofern dies nicht geschehen ist, handelt es sich bei der Aufnahme des Projekts in den BVWP gleichsam nur um eine Notiz, dass jemand Handlungsbedarf angemeldet hat.

⁶² BT-Drs. 19/8892, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, 2.4.2019, S. 3.

⁶³ BMVI, BVWP 2030, S. 33.

⁶⁴ So wörtlich aber das Ziel des im Februar 2021 als Direktkandidaten für den Wahlkreis Main-Spessart/Miltenberg aufgestellten Bündnis 90/Die Grünen-Politikers *Armin Beck*, der „in Berlin den aktuellen Bundesverkehrswegeplan stoppen“ will, vgl. www.mainpost.de/regional/main-spessart (aufgerufen am 22.2.2021).

04.06.2021

2) In den Ausbaugesetzen bzw. dem Fünfjahresplan enthaltene Projekte

Nichts anderes gilt für diejenigen Projekte, die sich entweder als in der Anlage des jeweiligen Ausbaugesetzes befinden oder die im Fünfjahres-Investitionsrahmenplan genannt sind. Ersteres ist nur eine weiterhin per se unverbindliche Aufnahme in ein Gesetz ohne eine hieraus folgende Verpflichtung, das Projekt durchzuführen. Die IRP wiederum konkretisieren die notwendigen Kosten, ohne aber selbst ein Finanzierungsinstrument zu sein. Mithin sind diese Projekte gegenüber dem BVWP 2030 zwar bereits konkretisiert, gleichwohl sind sie hierdurch in keiner Weise derart festgelegt, dass eine Absage an die Umsetzung einen möglichen Anspruch entstehen ließe.

Ein einfacher Weg wäre daher die schlichte Aufhebung der Ausbaugesetze. Eine Alternative zur (alle Projekte umfassenden) Aufhebung könnte die Bedarfsplanüberprüfung sein,⁶⁵ in deren Rahmen alle vorgesehenen bzw. alle als nicht (mehr) notwendig eingestuften Projekte als hinfällig eingestuft werden, sodass faktisch kein bzw. kaum mehr Regelungsinhalt bestehen bleibt.⁶⁶ Denn auch die Bedarfsfeststellung an sich stellt noch nicht verbindlich fest, dass die Projekte auch tatsächlich umgesetzt werden.⁶⁷ Vorher müssen sowohl die Mittel bereitgestellt als auch etwaige entgegenstehende öffentliche und private Belange im Planfeststellungsverfahren überwunden werden.⁶⁸ Die Bedarfspläne erfahren mithin noch eine weitere Konkretisierung im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren und legen vorerst nur fest, dass der Bedarf besteht, was aber von der fachgerichtlichen Rechtsprechung nicht auch für die Linienbestimmung, Trassierung oder für die Abwägung als verbindlich angesehen wird.⁶⁹ Diese konkret auf Eisenbahntrassen bezogenen Gedanken⁷⁰ sind auch auf Straßen übertragbar.

Ein weiterer, wenngleich weniger gut geeigneter Ansatzpunkt ist die Überarbeitung der Investitionsrahmenpläne. Diese stellen konkrete Finanzierungsplanungen dar,

⁶⁵ BUND, Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, Februar 2021, S. 40.

⁶⁶ Auch der BUND forderte für die Überprüfung des Fernstraßenbedarfsplans eine „Generalrevision dieser gigantischen Fehlplanung und [den] Startschuss für eine zukunftsfähige Mobilitätsplanung“, 9.2.2021, unter www.bund.de.

⁶⁷ Vgl. auch Tagesspiegel Background Verkehr, 22.03.2021: die Grünen möchten bei der anstehenden Überprüfung des BVWP nicht planfestgestellte Projekte neu bewerten.

⁶⁸ Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Bessere Planung mit mehr Bürgerbeteiligung, 2012, S. 33.

⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 19.7.1995, 2 BvR 2397/94.

⁷⁰ BVerwGE 102, 331, 344.

04.06.2021

ohne aber eine Wirkung zu enthalten,⁷¹ sodass auch eine Änderung bzw. Aufhebung der Pläne nach unserem Verständnis wirkungslos bleiben dürfte.

3) Planfestgestellte Projekte

Auch planfestgestellte Projekte können jederzeit und in jedem Verfahrensstadium angehalten werden.

Während die Verwaltung der BAB seit dem 1.1.2021 Sache der bundeseigenen Autobahn GmbH ist, liegt die Verwaltung der anderen Bundesfernstraßen bei den Ländern, Art. 90 Abs. 3 GG. Gleichwohl obliegt die finale Entscheidung, ob ein Vorhaben umgesetzt wird, immer und ausschließlich dem Bund. Denn er finanziert das Vorhaben alleine. Lediglich die Planung wird auf die Länder ausgelagert, die Entscheidungsbefugnis verbleibt gleichwohl beim Bund. Insoweit steht es ihm frei, auch im End-Planungsstadium oder bereits im Bau befindliche Projekte anzuhalten. Denn besagt etwa ein Planfeststellungsbeschluss nur, dass das Vorhaben rechtlich umsetzbar, unter verschiedenen Aspekten geprüft worden und von Dritten nicht mehr anzugreifen ist. Eine Aussage über die Finanzierung bzw. Finanzierbarkeit eines Vorhabens trifft der Beschluss hingegen nicht.⁷² Lediglich eine ausgeschlossene Finanzierung dürfte einem Planfeststellungsbeschluss entgegenstehen. Der einmal gefasste Beschluss kann aber nicht zu einem Umsetzungszwang führen. Dies ergibt sich schon aus § 75 Abs. 4 VwVfG, der einen Beschluss nach fünf Jahren für wirkungslos erklärt, sofern es in diesem Zeitraum nicht zu einer Realisierung gekommen ist.⁷³ Ob der gefasste Beschluss mithin genutzt wird, ist dem Entscheidungsträger überlassen.

Zeitpunkt und Reihenfolge der Projektumsetzungen hängen letztlich in einem ersten Schritt von deren Priorisierung im VB/VB-E, dem Planungsstand sowie den verfügbaren Finanzmitteln und in einem zweiten Schritt von der weiterhin bestehenden Bereitschaft des Bundes zur Durchführung ab.⁷⁴

Wenngleich unproblematisch möglich, so beinhaltet der Stopp von weit vorangeschrittenen Planungsprojekten das Risiko, dass von einer Enteignung betroffene

⁷¹ So beantragte etwa auch die Partei DIE LINKE, „einen realistischen Investitionsrahmenplan [...] aufzustellen, der Spielräume für die Neugestaltung der Bundesverkehrswegeplanung schafft, indem darin auf den Baubeginn neuer Autobahnabschnitte, größerer Wasserstraßen- und Schienenprojekte verzichtet wird.“, DIE LINKE, Antrag auf grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik, 9.6.2010, BT-Dr. 17/1971, S. 3.

⁷² *Kämper*, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 50. Edition Stand Januar 2021, § 74, Rn 5.

⁷³ BVerwG, Urt. v. 20.5.1999, 4 A 12/98.

⁷⁴ BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 7.

ehemalige Eigentümer eine Rückübertragung ihres Eigentums verlangen. Wird ein planfestgestelltes Projekt nämlich nicht ausgeführt, obwohl bereits eine Enteignung stattgefunden hat, so besteht für den ehemaligen Eigentümer unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 GG das Recht auf Rückerwerb.⁷⁵ Voraussetzung ist, dass die Enteignung auf Grundlage von Art. 14 GG vollzogen worden ist. Denn kann eine Eigentumsverschiebung nur bei Vorliegen der in Art. 14 Abs. 3 GG genannten Voraussetzungen vorgenommen werden; fallen diese nachträglich weg (etwa weil das Vorhaben nicht mehr verwirklicht werden soll oder das enteignete Gut nicht mehr benötigt wird), entfällt auch der Rechtsgrund für die Enteignung.⁷⁶

C. Den Bundesverkehrswegeplan gesetzlich regeln

Die Einführung von neuen Planungsgrundsätzen kann zwar den aktuell geltenden Plan beeinflussen, ist jedoch nicht von Dauer. Um auch die nachfolgenden Bundesverkehrswegepläne nachhaltig am Klimaschutz auszurichten und eine erneute Orientierung am Kriterium des Bedarfs zu verhindern, bietet sich daher die Schaffung eines Gesetzes an. Dieses sollte keine konkreten Infrastrukturprojekte, sondern das generelle Vorgehen bei der Planung nicht bestimmter Projekte regeln.⁷⁷

I. Vorbildcharakter des EnWG

Ein solches Planungs-Gesetz gibt es bereits im Energiebereich: Für die Bundesbedarfsplanung des Höchstspannungsnetzes wurde 2011 in §§ 12a bis g EnWG ein

⁷⁵ *Groß*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 14. EL 2020, § 102 BauGB, Rn. 5f.

⁷⁶ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 14 Rn.698.

⁷⁷ Die Idee, die Verkehrsplanung in Gesetzesform zu gießen, ist nicht neu und wurde auch vom Gesetzgeber schon genutzt. Im Jahr 2020 wurde das *Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich* (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) verabschiedet. Das rechtliche Ziel des Gesetzes ist die Genehmigung bestimmter Verkehrsinfrastrukturprojekte des Eisenbahn- und Wasserstraßenverkehrs nicht mehr durch Verwaltungsakt, sondern unmittelbar durch Bundestagsgesetze. Damit einhergehen soll die Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung für die genannten Vorhaben und ihre beschleunigte Realisierung vor dem Hintergrund, dass das Klimaschutzprogramm umfangreiche Maßnahmen zur Verlagerung des Verkehrs auf umweltfreundliche Verkehrsträger vorsieht (vgl. BT-Drs, 19/15619, Begründung zum MgvG). Bezug genommen wird für diese Verkehrsinfrastrukturgenehmigung durch Gesetz auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts („Südumfahrung Stendal“). Es bestehen aber verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. Wegener, Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen durch Gesetz?, Gutachten, Januar 2020). Zudem betrifft sie nur eine kleine und konkrete Anzahl von Vorhaben.

04.06.2021

Rechtsregime geschaffen, das an die Stufenfolge des Bundesverkehrswegeplans erinnert, wobei die Regelungen im Energiewirtschaftsgesetz deutlich detaillierter sind als diejenigen für die Bundesverkehrswege.⁷⁸

Von dem im EnWG vorgesehenen Procedere lässt sich für eine zukünftige Planung der Bundesverkehrswege einiges im Hinblick auf die Einbindung der Öffentlichkeit und der Transparenz der Gesamtplanung entleihen: Eine Besonderheit ist die dortige normative Verknüpfung des Szenario-Rahmens mit den mittel- und langfristigen energiepolitischen Zielen der Bundesregierung. Die erstellten Szenarien werden zeitlich engmaschiger überarbeitet und alle zwei Jahre durch die BNetzA geprüft, sodass eine frühzeitige Anpassung der Infrastrukturplanung an geänderte Gegebenheiten gesichert werden kann. Nicht zuletzt stellt auch die Beteiligung des Bundestages alle vier Jahre eine hohe Mitsprache des Gesetzgebers dar. Insgesamt

⁷⁸ Es bleibt bei einer originären Verantwortung der privaten Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) für die Bedarfsplanung, gleichzeitig wird aber die staatliche Infrastrukturverantwortung ausgeformt. Diese zeigt sich darin, dass die Bedarfsplanung stärker darauf ausgerichtet wird, die Öffentlichkeit einzubinden und mehr Transparenz zu schaffen. Die Phase der Bedarfsermittlung erfolgt in drei Schritten: Szenariorahmen, Netzentwicklungsplan und Bundesbedarfsplan; daran schließen sich die Bundesfachplanung bzw. das Raumordnungsverfahren und das abschließende Planfeststellungsverfahren an. Im Einzelnen: Die ÜNB erstellen gem. § 12a Abs. 1 EnWG zweijährlich einen Szenario-Rahmen (mit mind. 3 Szenarien) für die kommenden 10 bis 15 Jahre; dieser wird der Bundesnetzagentur (BNetzA) vorgelegt und öffentlich konsultiert. Genehmigt die BNetzA den Szenario-Rahmen, bildet dieser die Grundlage für eine nachfolgende Simulation zur Bestimmung des Netzentwicklungsplans (NEP). Nach dem NOVA-Prinzip – Netzoptimierung vor Verstärkung vor Ausbau – wird dieser erstellt. Er enthält alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung. Die ÜNB stellen ihren NEP wieder der Öffentlichkeit vor und übermitteln ihn danach mit etwaigen Nachbesserungen wieder an die BNetzA. Diese führt eine –abstraktere– SUP durch und prüft den Plan nochmals. Anschließend übermitteln die BNetzA den NEP und den Umweltbericht an die Bundesregierung, wo diese als Entwurf für den Bundesbedarfsplan dienen. Mindestens alle vier Jahre muss dieser Entwurf auch dem Gesetzgeber vorgelegt werden. Der Bedarfsplan wird als ein Bundesbedarfsplangesetz verabschiedet. In einem nächsten Schritt werden die Trassenkorridore festgelegt, wobei der zuständige Netzbetreiber mögliche Alternativen darlegen muss. Führt die Trasse durch mehrere Bundesländer, ist die BNetzA für die Bundesfachplanung nach dem NABEG zuständig. Im Rahmen derer wird nochmals eine –konkretere– Umweltprüfung durchgeführt. Der von der BNetzA festgelegte Trassenkorridor ist für das Planfeststellungsverfahren verbindlich. In diesem wird festgelegt, wo genau innerhalb des festgelegten Korridors die neue Leitung verlaufen wird. Zur Verfahrensbeschleunigung greift gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO eine Rechtswegverkürzung, wonach das Bundesverwaltungsgericht erste und letzte Instanz für Rechtsstreitigkeiten mit Bezug auf die Vorhaben des Bundesbedarfsplans ist. In dem jeweiligen Jahr ohne Szenario-Rahmen müssen die ÜNB einen Umsetzungsbericht zur Dokumentation der Umsetzung des zuletzt bestätigten NEP erstellen.

ist die Planentwicklung im Energiesektor klar geregelt und deutlich besser nachvollziehbar.

Ein hieran angelehntes Gesetz für die Bundesverkehrswegeplanung würde sowohl das Verfahren regeln, um eine transparente Planerstellung sicherzustellen, als auch Planungsgrundsätze festlegen. Die Grundsätze würden sich direkt auf die konkrete Projektauswahl auswirken, sodass deren Rolle gegenüber dem Status Quo erheblich aufgewertet würde.

II. Sinn und Zweck des Gesetzes

Zuvorderst sollte das Gesetz einen vorgestellten Teil zum Sinn und Zweck desselben enthalten. Dabei handelt es sich um die übergeordneten Ziele der Infrastrukturplanung. Hier sollte beschrieben werden, wofür es den BVWP braucht und welchen Zweck dieser ganz generell erfüllen soll. Genannt werden können und sollten dabei neben dem Klima- und Umweltschutz im Verkehrssektor und die Berücksichtigung anderer, insbesondere verkehrsplanerischer Belange, selbstverständlich auch der bedarfsgerechte Ausbau der Infrastruktur.

Auch für den aktuellen BVWP wurden übergeordnete Ziele benannt. Insgesamt sind es sechs Ziele: Die Mobilität im Personenverkehr ermöglichen, die Sicherstellung der Güterversorgung und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die Erhöhung der Verkehrssicherheit, die Reduktion von Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen, die Begrenzung von Inanspruchnahme von Natur und Landschaft sowie die Verbesserung der Luftqualität einschließlich der Lärmsituation in Regionen und Städten.⁷⁹

Zwar ist der Klima- und Umweltschutz hier bereits genannt, doch bedarf es angesichts des ausdrücklich im Mittelpunkt stehenden Anspruchs, einen hohen Grad an Mobilität und wettbewerbsfähige Transportbedingungen zu schaffen,⁸⁰ einer Verschiebung des Schwerpunkts dieser Ziele. Dieser sollte an prominenter Stelle festgelegt werden und damit die Zielrichtung der gesamten Planung klarstellen.

Die Notwendigkeit einer klaren Fokussierung auf die Nachhaltigkeit einer Verkehrsplanung zeigt sich auch bei einem Vergleich zwischen den verschiedenen Szenarien

⁷⁹ BMVI, Grundkonzeption für den BVWP 2015, S. 27.

⁸⁰ BMVI, Grundkonzeption für den BVWP 2015, S. 25.

des BVWP 2030 und dem letztendlich beschlossenen Plan.⁸¹ In insgesamt 13 Kategorien zu physischen Umwelteinwirkungen der zusätzlichen Verkehrswege wurde in 9 Fällen ein Szenario gewählt bzw. Projekte beschlossen, die von dem „grünen Szenario“ entweder „negativ“ oder sogar „deutlich negativ“ abwichen. Ein solches Vorgehen wäre bei einer zwingenden Ausrichtung an nachhaltigen Planungsgrundsätzen in dieser Form nicht mehr möglich.

III. Planungsgrundsätze

In einem zweiten Abschnitt sollten sich die Planungsgrundsätze wiederfinden. Diese müssen im gesamten Planungsprozess berücksichtigt und angewandt werden. Bislang richtet sich die Planung gemäß einem etwaigen Bedarf nach dem jeweiligen Projekt. Andere Faktoren wie bspw. die Umwelt oder Emissionen werden berücksichtigt, aber unseres Erachtens nicht ausreichend gewichtet. Angesichts der konstant bleibenden CO₂-Emissionen des Verkehrssektors trotz des gesamtgesellschaftlichen Bestrebens, die Umweltbelastungen durch Emissionen bis 2030 bzw. 2050 dramatisch zu senken, ist dies ein unzureichender Ausgangspunkt für eine derart langfristig angelegte Planung.

In der Konsequenz bedarf es einer klaren Ausrichtung an der Einhaltung der Klimaziele, nicht wie bislang am Bedarf. Dies gilt umso mehr, als dass der Bedarf im Zeitpunkt der Planung noch gar nicht konkret besteht: Die für den BVWP erstellte Verkehrsprognose errechnete für die Verkehrsleistung im Jahre 2030 ein Plus von 12,2 % im Vergleich zu 2010. Wie oben bereits dargelegt, basiert diese Verkehrsprognose zu einem großen Teil auf der Verkehrsverflechtungsprognose. Diese wiederum nimmt als Ausgangspunkt für ihre Berechnungen hypothetisch an, dass alle im Vordringlichen Bedarf genannten Projekte bereits fertiggestellt sind. Dies erscheint problematisch, werden doch Verkehrsflüsse angenommen, die mangels vorhandener Infrastruktur so noch gar nicht fließen können und in realiter möglicherweise anders ausfallen würden. In der Folge werden Projekte gefördert, die hypothetische Verkehrsflüsse aufnehmen können, welche wiederum erst aufgrund der Fertigstellung entstehen.

Neue Planungsgrundsätze sollten daher beispielsweise sein:

⁸¹ Eine aufschlussreiche Tabelle, welche die drei Szenarien aus der Planentwicklung und den letztlich gefassten Plan-Beschluss gegenüberstellt, findet sich in *Gottschling*, „Revision der Bedarfsfeststellung für Ortsumgehungen – Nachhaltigkeitsdefizite und Prozessevaluation der Bedarfsplanung für Umgehungsstraßen im BVWP 2030 am Beispiel Fürstenberg/Havel“, Bachelorarbeit an der TU Berlin, September 2020, S. 32.

- die eindeutig quotierte Priorisierung des Infrastrukturerhalts und -ausbaus für den schienengebundenen Verkehr (insb. gegenüber Projekten zum Straßenerhalt und -ausbau),
- die Festlegung vorrangiger Budget-Anteile für die Substanzerhaltung gegenüber weiteren Ausgaben für den Aus- und Neubau.

Hinsichtlich des zweiten Planungsgrundsatzes ist hinzuzufügen, dass die Priorisierung der Schiene jedenfalls in Bezug auf die „Verkehrsprojekte Deutscher Klimapakt“ auch aus Sicht des Bundesverkehrsministers ein anerkanntes Ziel darstellt und somit auf höchster politischer Ebene Widerhall findet.⁸² Weitere mögliche Grundsätze wären darüber hinaus die Pflicht zur Darstellung und Einbeziehung von alternativen Mobilitätsformen, die Zielsetzung einer Mobilitäts- anstelle einer Verkehrsplanung oder die vorrangige Beachtung der Einhaltung der Klimaschutzziele.

Als Orientierung dient etwa die verkehrsträgerübergreifende Formulierung des § 533 UGB-KomE.⁸³

⁸² Tagesspiegel Background Verkehr, Scheuer im Wahlkampfmodus, 14.5.2021

⁸³ § 533 Abs. 1 UGB-KomE [Entwurf für ein Umweltgesetzbuch, 2009 gescheitert]

Bei der Planung von überregionalen Verkehrsanlagen sind die Vor- und Nachteile des Vorhabens und naheliegende Alternativen zu untersuchen und zu bewerten. Dabei sind folgende Maßgaben zu beachten: 1. die Vorteile und Nachteile sind, soweit angemessen, wertmäßig anzugeben und im Übrigen ihrer Art nach zu beschreiben und zu bewerten; 2. zu den Vorteilen und Nachteilen gehören auch die Auswirkungen auf den Energieverbrauch, die Umwelt und den Menschen, einschließlich langfristiger oder mittelbarer Risiken, insbesondere für das Klima, die Ozonschicht, die Luft, die Gewässer und den Boden; 3. bei der Ermittlung der Vorteile sind durch das Vorhaben geweckter zusätzlicher Straßen- und Luftverkehr sowie der Umstand, dass infolge des Vorhabens Orte im Nahbereich über die Straße oder auf dem Luftweg besser erreicht werden können, außer Betracht zu lassen; Auswirkungen von absehbaren gesetzlichen Vorgaben und Anreizen zum Verzicht auf Verkehrsmittel mit ungünstigem Verhältnis von Transportleistung und Ressourceneinsatz sind in Rechnung zu stellen; 4. bei der Ermittlung der Nachteile sind für die Umwelt und den Energieverbrauch nachteilige Verkehrsverlagerungen von Wasser und Schiene auf Straße und Luft, die Aufwendungen für die Ausführung und Unterhaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die Ersatzzahlungen für Eingriffe in Natur und Landschaft sowie Leistungen zum Ausgleich für nachteilige Wirkungen auf Rechte Einzelner einzubeziehen; 5. bei der vergleichenden Bewertung der Alternativen sind andere Streckenführungen und andere Verkehrsträger einzubeziehen, einschließlich solcher Verkehrsanlagen, die im benachbarten Ausland liegen oder dort planerisch festgestellt sind; 6. Prognoseunsicherheiten sind offenzulegen und mit Hilfe von unterschiedlichen Annahmen einzugrenzen.; siehe IDUR, Juristische Expertise: Aufzeigen von Lösungsansätzen zur Behebung der Defizite im bestehenden Planungssystem für Bundesfernstraßen, 19.4.2004, S. 7.

IV. Verfahrensgrundsätze

Die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans ist aktuell nicht (ausreichend) nachvollziehbar. Es bedarf daher klaren und transparenten Regelungen, wie die Planungsgrundsätze während des gesamten Verfahrens der Planaufstellung beachtet und angewandt werden.

Derzeit läuft das Verfahren für alle drei Verkehrsträger im Grundsatz in drei Stufen ab: In einem ersten Schritt werden die Mittel für den Erhalt festgelegt, in einem zweiten Schritt werden die restlichen Gelder auf die drei Verkehrsträger verteilt und erst in einem dritten Schritt werden die einzelnen Projekte je Verkehrsträger bewertet. Eine Festschreibung von Planungsgrundsätzen dürfte nach unserer Auffassung insbesondere auch für Schritt zwei eine erhebliche Relevanz haben, als dort verschiedene Szenarien miteinander verglichen werden. Wird durch Planungsgrundsätze festgelegt, dass die Umweltauswirkungen vorrangig(er) zu beachten sind, ist eine Orientierung allein am Ergebnis der Nutzen-Kosten-Analyse nicht mehr möglich. Diese Analyse ist ein weiterer zu überarbeitender Punkt im Verfahren. Aktuell hat die NKA eine hohe Entscheidungsrelevanz, begründet mit der Breite der einbezogenen Faktoren.⁸⁴ Die in der NKA berechneten bzw. berücksichtigten Faktoren sind nach unserem Verständnis nicht verbindlich geregelt, sondern werden von den zuständigen Expert:innen weiterentwickelt. Die bislang vorgenommene Verrechnung von sehr unterschiedlichen Faktoren, bspw. einer – eher schwer ermittelbaren – Zahlungsbereitschaft für Zeitgewinne mit möglichen Langzeitschäden an der Umwelt, erscheint jedoch problematisch. Überdies führt die auf der Verkehrsverflechtungsprognose basierende Annahme eines weiter wachsenden Verkehrs dazu, dass Maßnahmen als positiv eingestuft werden, die die bestehende Infrastruktur erweitern und den erwarteten Mehrverkehr aufnehmen können. Eine überarbeitete NKA sollte die in den Planungsgrundsätzen niedergelegte Schwerpunktsetzung auf den klima- und umweltfreundlichen Ausbau der benötigten Infrastruktur abbilden. Insofern würde es sich nicht mehr um eine „objektiv am Bedarf“, sondern um eine an einem Leitbild ausgerichtete Bewertung handeln.

Bislang werden die Projekte von den Vorhabenträgern entwickelt. Sobald das Projekt für den BVWP angemeldet worden ist, wird nicht mehr über ein „ob“, sondern nur noch über ein „wann“ der Umsetzung, bzw. die möglichen konkurrierenden Projekte gesprochen. Angesichts dessen ist die Entwicklung des Projekts von hoher Bedeutung und sollte in Verfahrensgrundsätzen genau dokumentiert werden. Die Hürden für die Anmeldung sollten hoch angesetzt werden. Die Anforderungen an die

⁸⁴ BMVI, Grundkonzeption des BVWP 2015, S. 71.

04.06.2021

Projektanmeldung wurde für den BVWP 2030 zwar „deutlich verschärft“⁸⁵, eine Kontrolle der „eventuell bereits durchgeführten Untersuchungen bzw. Alternativenprüfungen“ findet jedoch nicht statt. Dies sollte im Verfahren verpflichtend vorgesehen werden (und ist bereits heute in Nr. 2.2 zu § 7 VV-BHO für die Planung neuer bzw. der Änderung bereits laufender Maßnahmen vorgeschrieben).⁸⁶ Eine solche Alternativenprüfung könnte dabei etwa auch die –bereits im aktuellen Plan zum Teil vorgesehenen– temporären Seitenstreifenfreigaben umfassen, die während der Frei-gabezeiten Kapazitätssteigerungen von bis zu 25 % erreichen können und bisher lediglich als Vorgriff auf die geplante Ausbaumaßnahme berücksichtigt wird.⁸⁷

Zuletzt sollte ein Kriterienkatalog eingeführt werden, anhand dessen sich die Zuordnung der Projekte in die verschiedenen Dringlichkeitsstufen (VB, WB etc.) erkennen lässt, um dem oben genannten Vorwurf der Länderquoten entgegenzutreten. Auch Bundesverkehrsminister Scheuer forderte mit dem Wunsch nach einer Priorisierung der „Verkehrsprojekte Deutscher Klimapakt“ eine Neuauflage der bereits durchgeführten und somit offenkundig unzureichenden Projektwertungen.⁸⁸

V. Inhaltliche Überlegungen

Wie genau so ein Verkehrsplanungsgesetz aussehen kann, ist an dieser Stelle nicht vertieft darstellbar, sodass es bei einer überblicksartigen Darstellung bleiben soll.⁸⁹

Ein grundsätzlicher Ansatzpunkt ist die Überarbeitung der derzeitigen „Anreizstruktur“: Der Bund bezahlt die Maßnahmen an Bundesfernstraßen in vollständiger Höhe, während die Länder für den Ausbau, etwa des ÖPNV selbst, aufkommen müssen. Diese Aufteilung birgt das Risiko, dass Infrastrukturprojekte nur deswegen geschaffen werden, weil hierfür bereits Mittel zur Verfügung stehen.

⁸⁵ BMVI, Grundkonzeption des BVWP 2015, S. 53.

⁸⁶ Gottschling, Revision der Bedarfsfeststellung für Ortsumgehungen, Bachelorarbeit an der TU Berlin, September 2020, S. 35.

⁸⁷ BMVI, Grundkonzeption des BVWP 2015, S. 50.

⁸⁸ Tagesspiegel Background Verkehr, Scheuer im Wahlkampfmodus, 14.5.2021.

⁸⁹ Einen konkreten Vorschlag für ein solches *Bundesverkehrsplanungsgesetz* lieferte die Partei Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2012; vgl. Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Bessere Planung mit mehr Bürgerbeteiligung, Oktober 2012, S. 53; Nach ihrem Vorschlag sah ein solches Gesetz insbesondere eine verkehrsträgerübergreifende Prüfung möglicher Alternativen im Rahmen der SUP vor und legte eine (internetgestützte) Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene fest. Nach Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Feststellung durch die Bundesregierung sei der BVWP sodann der Entwurf für die Netzplangesetze. Allerdings hat die Bedarfsfeststellung durch die Bundesregierung aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes nur beschränkt Bindungswirkung.

04.06.2021

Der Kerngedanke des Gesetzes sollte die Sicherstellung sein, dass bei der Infrastrukturplanung die Ziele des Klimaschutzgesetzes beachtet werden. Die vormals durch Kabinettsbeschluss festgelegten Klimaschutzziele sind nunmehr in § 3 Klimaschutzgesetz (KSG) für 2030 gesetzlich festgehalten und damit verbindlich für den Bund. Der langfristige Zielpfad ermöglicht Planungs- und Investitionssicherheit bei allen von Klimaschutzmaßnahmen betroffenen Akteuren.⁹⁰ In der Konsequenz bedeutet das: Überall dort, wo materielles Bundesrecht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet oder Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert, sind Zweck und Ziele des KSG als (mit-)entscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einzustellen – so muss auch festgehalten werden, ob Maßnahmen bspw. zu erhöhten Treibhausgasemissionen führen oder die Zielerreichung erschweren.⁹¹ Unter die umfassten Beurteilungen fällt auch die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Neufassung von 2017. Für die Bewertung eines Vorhabens braucht es nunmehr eine Berücksichtigung der Frage, wie viel CO₂ und Verkehr durch ein neues Projekt auch nur mittelbar induziert werden. Allerdings bedarf es eben nur einer Berücksichtigung, nicht einer Umsetzung der Klimaschutzziele, vgl. § 13 Abs. 1 KSG.

Da derzeit sehr viele lokale und regionale Straßen im BVWP aufgelistet sind, deren Relevanz für eine Bundesverkehrsplanung nur recht gering sein dürfte, bietet es sich überdies an, eine Eingrenzung der von der Planung umfassten Infrastruktur vorzunehmen. So ist eine Begrenzung der Bundesplanung auf bundeseigene und überregionale⁹² Straßen überlegenswert, die zudem die Umsetzbarkeit erhöhen würde.⁹³ Der Bundesrechnungshof stellte bereits 2016 fest, dass aufgrund des stetigen Autobahnnetzausbaus viele Bundesstraßen nunmehr vorrangig dem regionalen, nicht aber dem Fernverkehr dienen und damit nicht mehr ihren ursprünglichen Zweck

⁹⁰ BT-Ds. 19/14337, Erläuterungen zu Entwurf eines Klimaschutzgesetzes, 2019, S. 27.

⁹¹ *Klinski/Scharlau* u.a., Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1, Rn. 6.

⁹² Nach § 2 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) liegt ein überregionaler Verkehr vor, wenn „in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 KM oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ – wendet man dies auf die Straße an, so ist im Umkehrschluss jeder Verkehr als überregional anzusehen, der durchschnittlich länger als 1h bzw. 50km andauert.

⁹³ Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion, Bessere Planung mit mehr Bürgerbeteiligung, Oktober 2012, S. 14; die Abstufung nichtfernverkehrsrelevanter Bundesstraßen an die Bundesländer gegen eine Ausgleichszahlung war auch von der Partei DIE LINKE gefordert worden, vgl. Die Linke, Antrag auf grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik, 9.6.2010, BT-Dr. 17/1971, S. 4.

04.06.2021

erfüllten.⁹⁴ Kleine, nur lokal oder regional wirksame Bundesstraßenprojekte müssten daher sinnvollerweise auch auf lokaler bzw. regionaler Ebene entschieden werden.⁹⁵ Mit der Festlegung der zu finanzierenden Projekte sollte eine Ausschlusswirkung für nicht in den Plan aufgenommene Projekte einhergehen, damit dessen Verbindlichkeit nicht unterlaufen wird.

Verfahrensrechtlich sollte selbstverständlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung verankert werden; auch Klagemöglichkeiten sollten vorgesehen werden. Rechtsschutz wäre nicht auf Individualebene, sondern nur in Form eines Vorlagebeschlusses beim Bundesverfassungsgericht möglich.⁹⁶

VI. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

1) Europäische Vorgaben

Die Notwendigkeit einer großflächigen infrastrukturellen Planung ist angesichts der engen europäischen Verpflichtungen zweifelsfrei gegeben. Sie findet auch im Europarecht ihren Niederschlag. Laut Art. 170 AEUV trägt die Union „zum Aus- und Aufbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr [...] bei.“

Gleichwohl schreibt die EU den einzelnen Mitgliedstaaten nicht vor, welches Projekt sie in welchem Ausmaß fördern oder bauen dürfen. Festgeschrieben wird für Pläne und Programme im Bereich Verkehr lediglich die Pflicht einer Strategischen Umweltprüfung samt Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (RL 2001/42/EG (SUP-Richtlinie)): Gemäß Art. 3 I, II a SUP-RL (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.1 UVPG; dort ist die SUP wegen ihrer Ähnlichkeit zur UVP mitgeregelt) gehört der BVWP zu diesen Plänen.⁹⁷

⁹⁴ Bundesrechnungshof, Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, Gutachten 2017, S. 28.

⁹⁵ BUND, Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, Februar 2021, S. 40.

⁹⁶ *Groß*, Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung, 2013, S. 22.

⁹⁷ Nach dem Bundesverwaltungsgericht muss der auf dieser Prüfung basierende Umweltbericht nicht für alle in den BVWP aufgenommenen Projekte deren konkrete Umweltauswirkungen ermittele, sondern diese nur anhand von Durchschnittswerten abschätzen und ein bestimmtes Investitionsvolumen als Platzhalter vorsehen. Die Prüfung muss zwar Alternativen für die Projekte behandeln. Werden durch solche Alternativen aber laufende und fest disponierte Vorhaben, die sich bereits im Bau befinden oder in Kürze begonnen werden, wieder in Frage gestellt, oder betreffen diese Streckenabschnitte, die wie Lückenschlüsse für die Netzwirkung unverzichtbar sind, so sind diese nicht als „vernünftig“ einzustufen mit der Folge, dass sie nicht im Rahmen der SUP geprüft werden müssen, vgl. BVerwG, Urt. v. 11.7.2019 – 9 A 13/18.

04.06.2021

Zuletzt erfordert die völkerrechtlich verbindliche Aarhus-Konvention eine hohe Beteiligung der Öffentlichkeit bereits auf der vorgelagerten Planungsstufe⁹⁸ und einen effektiven Rechtsschutz.⁹⁹

2) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Grundsätzlich bedarf es für die Schaffung eines solchen Gesetzes einer Gesetzgebungskompetenz. Der Bund hat diese für alle vom BVWP bisher umfassten Verkehrsträger: Sie ergeben sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG für den bundeseigenen Schienenverkehr, aus Art. 89 GG für die Bundeswasserstraßen und aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für den Straßenverkehr; zudem wäre die Flughafenplanung unproblematisch ebenfalls durch den Bund zu übernehmen, Art. 73 Abs. 1 S. 6 GG. Versteht man die Planung nicht als Rechtssetzung, sondern als Verwaltungsaufgabe, bräuchte es wegen Art. 83 GG eine Vollzugskompetenz, die sich für den Luftverkehr aus Art. 87d Abs. 1 GG ergibt.

Allgemeine Voraussetzungen eines jeden Gesetzes sind das Verbot eines Einzelfallgesetzes, die Beachtung des Bestimmtheitsgrundsatzes und keine unzulässigen Eingriffe in geschützte Grundrechtspositionen. Hinzu kommen die verfassungsrechtlich relevanten Prinzipien des Demokratieprinzips mit einer angemessenen Öffentlichkeitsbeteiligung und das Staatsziel Umweltschutz aus Art. 20a GG.¹⁰⁰

D. Ergebnis

Der an sich unverbindliche BVWP entfaltet über die auf ihm beruhenden Ausbaugesetze Bindungswirkung. Seine historische Ausrichtung ist der Ausbau der Infrastruktur, die Reduzierung der Emissionen, insbesondere des Straßenverkehrs, wird hingegen nur unzureichend berücksichtigt. Die genaue Erstellung des Plans ist ungeregelt und mangels Transparenz bei gleichzeitiger hoher faktischer Bindungskraft äußerst problematisch. Es fehlt zudem an einer klaren Ausrichtung an Nachhaltigkeit und Klimaschutzziele. Für eine notwendige Revision des BVWP stehen verschiedene Mittel zur Verfügung. Kurzfristig können beispielsweise im Rahmen der fünfjährigen Bedarfsplanüberprüfungen einzelne oder die gesamten Projekte gestrichen werden. Auch möglich ist es, die Ausbaugesetze aufzuheben und damit die gesamte Planung für hinfällig zu erklären. Es steht dem Bund als Gesetzgeber jederzeit zu, die Infrastrukturprojekte trotz Festlegung in den Ausbaugesetzen, Mittelbereitstellung oder Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses (doch) nicht umzusetzen.

⁹⁸ Groß, *Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung*, 2013, S. 8.

⁹⁹ Hierzu sehr ausführlich: *Wegener, Verkehrsinfrastrukturgenehmigungen durch Gesetz?*, Januar 2020, S. 20.

¹⁰⁰ Groß, *Regelungsdefizite in der Bundesverkehrswegeplanung*, 2013, S. 11.

04.06.2021



BECKER BÜTTNER HELD

Wesentliche Ansprüche der Länder sind hierbei nicht ersichtlich. Neben dieser kurzfristig möglichen Änderung sind auch die mittelfristige Umstrukturierung des Verfahrens und die Aufstellung von verbindlichen Planungsgrundsätzen möglich. Für die zukünftige Planung der bundesweiten Infrastruktur kommt sowohl eine modifizierte Beibehaltung des Plans als auch der Erlass eines Bundesverkehrswegegesetzes in Betracht.

Prof. Christian Held
Rechtsanwalt

Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

Julia Roller
Rechtsanwältin