

Der Bundesverkehrswegeplan – eine politische Betrachtung

Warum der Bundesverkehrswegeplan einer nachhaltigen bundesweiten Mobilitätsplanung weichen muss

Eine Handreichung der BAG Mobilität und Verkehr

Stand: 15. Januar 2023

Wir erläutern im Folgenden die zentrale Säule zur Planung unserer Bundesverkehrsinfrastruktur, den Bundesverkehrswegeplan, kurz BVWP. Er begegnet allen, die sich vor Ort kritisch zu Bundesverkehrswegen äußern, besonders dann, wenn ein Straßenbauprojekt im so genannten „vordringlichen Bedarf“ gelistet ist.

Wir setzen uns seit Jahren kritisch mit diesem auseinander und zeigen auf, wie veraltet die Verfahren zur Aufstellung, Beschlussfassung und Umsetzung des BVWP sind und warum sie unseres Erachtens durch eine modernen Mobilitätsplanung und -gesetzgebung ersetzt werden müssen.

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030¹

Er ist das zentrale Planungsinstrument der Bundesregierung für den Bau von Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und die bundesweite Schieneninfrastruktur. Der Luftraum und Flughäfen sind kein Bestandteil des BVWP.

Der BVWP wird von der Bundesregierung für etwa 15 Jahre aufgestellt und bildet die Basis für die Ausbaugesetze der verschiedenen Verkehrsträger (Bundesschienenwege-, Bundeswasserstraßen- und Fernstraßenbaugesetz). Anders als man annehmen könnte, basiert der BVWP nicht auf einer koordinierten Vernetzung der drei Verkehrsträger, sondern betrachtet diese isoliert voneinander.



Der BVWP 2015-2030² wurde am 3. August 2016 vom damaligen Bundeskabinett verabschiedet. Er umfasst Projekte mit einem Volumen in Höhe von insgesamt knapp 270 Milliarden Euro.

Sein Volumen ist damit um 91 Milliarden Euro größer als das des vorherigen Bundesverkehrswegeplan 2003. Die Hälfte (49,4 %) ist für Bundesfernstraßen vorgesehen, der Rest verteilt sich auf Bundesschienenwege (41,3 %) und auf Bundeswasserstraßen (9,3 %).

Mit dem Kabinettsbeschluss wurde auch das parlamentarische Verfahren zu den Ausbaugesetzen (Straße, Schiene und Wasserstraße) eingeleitet. Diese wurden am 02.12.16 im Bundestag beschlossen und kurz darauf in Kraft gesetzt.

Alle fünf Jahre soll der BVWP überprüft werden. Bis zum Ende 2023 findet die jetzige Überprüfung statt. Erste Gutachten für die Erstellung des BVWP 2040 sind bereits vergeben, so z.B. die *Verkehrsprognose 2040*³.

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesverkehrswegeplan>

² Siehe: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile

³ <https://economic-trends-research.de/2022/02/23/verkehrsprognose-2040-im-auftrag-des-bundesministeriums-fuer-digitales-und-verkehr/#:~:text=Die%20Verkehrsprognose%202040%2C%20die%20im,Bundesministerium%20f%C3%BCr%20digitales%20und%20Verkehr>

1. Historisch reflektiert der BVWP Interessen der Wirtschaft, den heutigen Anforderungen wird er nicht mehr gerecht

Der BVWP entspricht der verkehrspolitischen Zäsur nach dem 2. Weltkrieg. Ab Anfang der 1960er-Jahre wurde im Fernstraßenbau Westdeutschlands im Zuge der Wirtschaftswunderjahre ordentlich geklotzt. Autofreundliche Städte und ländliche Räume bestimmten die Zielrichtung für einen ungehindert fließenden Pkw-Verkehr. Fuß- und Radverkehre wurden diesem Primat untergeordnet.⁴ Bemerkenswert ist an dieser Stelle die Auseinanderentwicklung in Ost und West: In der DDR setzte man - auch aufgrund der begrenzten Ressourcen - voll auf den effizienten Verkehrsträger Schiene. Nach 1989 hat man die verkehrspolitischen Fehler Westdeutschlands jedoch im Osten wiederholt, große Teile des Schienennetzes stillgelegt und vorrangig auf Straßenbau gesetzt. Leider ist damit der Vorrang der Schiene im Güterverkehr längst Geschichte. Vor allem die Automobilbranche beeinflusste die Weichenstellung, wie sich unsere Infrastruktur entwickeln sollte: ein dichtes Straßennetz mit Bundesautobahnen und Bundesstraßen in und durch alle Regionen. Wurde früher primär mit der Erreichbarkeit und der wirtschaftlichen Erschließung von Gebieten argumentiert, so kommt inzwischen das Argument der „Entlastung hinzu: Querautobahnen als Abkürzung, Ortsumfahrungen, Tunnel usw.

Moderne umfassende Mobilitätsplanung

Für die Vorbereitung von Investitionsentscheidungen hat die Regierung seit Jahrzehnten die sogenannte „Gesamtwirtschaftlichkeit“ in den Mittelpunkt gestellt und dabei ökonomischen Interessen Priorität gegeben.

Die soziale Funktion von Mobilität in einer lebenswerten Umwelt sowie vorrangig der Erhalt und die Sanierung der vorhandenen Infrastruktur kommen in dieser Betrachtungsweise nahezu nicht vor und können daher auch nicht ausreichend in Abwägungen und Entscheidungen einfließen. Genau darum ist der BVWP heutiger Art veraltet und muss zu Gunsten einer modernen, gerechten und nachhaltigen Mobilitätsplanung reformiert werden.

Die Grünen setzen sich seit Langem für eine Reform der bundesweiten Mobilitätsplanung ein⁵. Für den BVWP bedeutete dies unter anderem, ihn komplett zu reformieren, Bewertungsverfahren neu zu konzipieren und ihn zugunsten einer sozial und ökologisch verträglichen Infrastruktur umzubenennen.

Denken in „Verkehrsträger“ anstatt in Mobilitätszielen

Wachstum ohne die Nicht-Beachtung unserer planetaren Grenzen beherrschen noch heute das Denken vieler. So hieß es im Vorwort des Bundesverkehrsministeriums unter Alexander Dobrindt zum BVWP 2030: „Das Fundament von Wachstum, Wohlstand und Arbeit bilden Infrastruktur und Mobilität. Ohne Mobilität keine Prosperität – das ist ein ökonomisches Grundprinzip.“⁶

Und so diente der BVWP auch dazu, diesen ständigen Wachstumsanspruch zu Gunsten des individuellen Fahrzeugs durchzusetzen. Dies geschah in einer Zeit, in der gleichzeitig die Schieneninfrastruktur in Deutschland um etwa ein Drittel abgebaut wurde.

Dieser Plan geht von einem Denken aus, das unsere Infrastruktur in die so genannten Verkehrsträger Wasser, Straße und Schiene separiert. „Luft“ ist kein Verkehrsträger und folgt eigenen Logiken und Gesetzen. Dies zeigt sich z.B. in der hohen Subventionierung von Regionalflughäfen und den Verkehrsanbindungen für Flughäfen ebenso wie durch die kaum kritisierte Förderung des unbemannten und bemannten Fliegens mit Drohnen U-Space Diese Objekte dringen zunehmend in kommunale Räume ein, benötigen entsprechende Infrastruktur und verbrauchen pro Personenzahl große Energiemengen.

⁴ Verkehrsplanung. Die autogerechte Stadt ist eine Untote, Tagesspiegel, Berlin 23.03.2018

⁵ Nachhaltige Mobilität für alle, Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin 2013

⁶ Bundesverkehrswegeplan 2030, Vorwort Alexander Dobrindt, Berlin 2016

2. Wie wird ein BVWP aufgestellt?⁷

Das jahrelange Verfahren zur Aufstellung eines BVWP sammelt und addiert Wünsche aus allen Regionen. Mehr Straßenbau gilt dabei als politisch vorteilhaft. Positionen gegen zusätzlichen Straßenbau werden i.d.R. vor Ort politisch nicht belohnt.

Der aus unserer Sicht überbordende Wunsch nach Fernstraßenbau setzt sich primär aus den Wünschen der 16 Bundesländer zusammen.⁸ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) kritisierte den bisherigen Ansatz des Bundesverkehrswegeplans 2003 daher auch als eine „Wunschzettel-basierte Planung auf der Grundlage vielfältiger Bedarfsanmeldungen“⁹.

Maßgeblich bei der Aufstellung der Wunschlisten sind außerdem die Städte und Landkreise, die ihrem Land und darüber dem Bund ihre Wünsche als „Bedarf“ melden.

Alle ca. 15 Jahre also werden Autobahnneubauten, Bundesstraßenneubauten, Lückenschlüsse, Ortsumgehungen, Verbreiterungen usw. beim Bund angemeldet. Dies gilt auch für Schienenvorhaben und Wasserstraßenprojekte, hier vor allem der Ersatz bzw. die Erweiterung von Schleusen.

Wenn die Bundesländer zum Stichtag ihre „Bedarfe“ anmelden, haben sie vorher idR. weder eigene Bewertungen vorgenommen, noch haben sie umweltrelevante Kriterien entwickelt, um bestimmte Wünsche von vornherein geringer zu werten oder nicht anzumelden. Bürgermeister:innen, Landrät:innen und Regionalpräsident:innen können sich mit der Durchsetzung ihrer Straßenbauprojekte vielerorts leider immer noch profilieren.

Das Bundesministerium, für diesen BVWP unter dem ehemaligen Bundesverkehrsminister Dobrindt, übernahm nun in Kooperation mit den Straßenbaubehörden die Überprüfung der angemeldeten Projekte. Das Prinzip aller Berechnungen und Analysen ist es, erstens den Bedarf nachzuweisen, zweitens den dringenden Bedarf und drittens den Beleg zu führen, dass der Nutzen der Bundesstraße oder Bundesfernstraße größer ist als die aufzuwendende Finanzierung. Diese Belege finden sich im so genannten Nutzen-Kosten-Vergleich (NKV) wieder. Ein Projekt gilt dann als besonders wichtig, wenn mindestens der Berechnungsfaktor, ergo ein NKV von 1 erreicht wurde.

Abschließend kategorisiert das Ministerium alle Projekte. Entscheidend für die weitere Planung und den Bau sind dann alle, die im so genannten vordringlichen Bedarf zusammengefasst sind.

Erstmals ist im BVWP 2030 die so genannte strategische Umweltprüfung vorgenommen worden. Für diese Vorabprüfung werden fragwürdige und veraltete Prämissen genutzt, die einer dringenden Änderung bedürfen.

Für den BVWP 2030 war der „Anmeldeschluss“ für Fernstraßen Ende 2013, also vor 9 Jahren.

Fazit: Der Bundesverkehrswegeplan basiert weder auf einer übergeordneten Mobilitätsplanung, noch auf Überlegungen, wo welcher Verkehr mit welchen Mitteln am besten fließen, wie er verlagert oder verhindert werden kann. Schon gar nicht ist der BVWP ein Instrument, politische Ziele, wie etwa die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens oder die soziale Aufgabe von Mobilität zu erreichen. Was als örtliche oder regionale Interessen definiert wird, kommt durch gute Lobbyarbeit und Einflussnahmen in die Landeshauptstädte und nach Berlin.

⁷ Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr beschreibt die Schritte der Aufstellung hier: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-erarbeitung.html?nn=12830> und: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-inhalte-herunterladen.html>

⁸ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrsplanung/bundesverkehrswegeplanung#zweck-der-bundesverkehrswegeplanung>

⁹ SRU 2005, S. 197

3. Methoden und Bewertungskriterien bei der Aufstellung eines Bundesverkehrswegeplans (Auswahl)¹⁰

Zentral bei der Prüfung durch das BMV sind zum einen die **Verkehrsprognosen**. Weiterhin dienen **besondere Bewertungskriterien** zur Bewertung, was wo und wie aus Sicht der Länder und des Bundes dringend gebaut werden sollte. Zentral, und umstritten, sind die Methoden zur Berechnung von Kosten und Nutzen einer Verkehrsinfrastruktur.

1. Verkehrsprognose(n)

Ein zentrales Element des BVWP ist die Verkehrsprognose. Solche Prognosen stehen auch am Beginn der Begründung jedes einzelnen Vorhabens.

Auch im Jahr 2022 - bei der Überprüfung des BVWP (siehe unten) - werden diese Verkehrsprognosen meist als Trendfortschreibung der Vergangenheit angefertigt, ohne neuen politischen Zielen, dem gesellschaftlichen Wandel, technologischen Möglichkeiten u.ä. eine Einflussgröße zu geben. So prägen Trends der Vergangenheit unsere Verkehrszukunft, ohne Klimawandel, Zeitenwende oder Mobilitätswende als korrigierende Vorgabe einzubeziehen.

Eine Verkehrsprognose besteht aus mehreren Fachteilen: Der Bevölkerungsprognose, der Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungsprognose, der Straßenverkehrs-, der Eisenbahnverkehrs- und der Binnenschifffahrtsprognose¹¹.

Die *Bevölkerungsprognose* berechnet nach Anzahl der in Deutschland lebenden Menschen die entsprechenden Personenkilometer¹².

Dafür wird eine vor einigen Jahren berechnete Zahl zu Grunde gelegt, nach der jede Person in Deutschland ca. 15.000 Kilometer pro Jahr im PKW zurücklegen (Inlandsfahrleistung). Völlig irrelevant ist, ob diese Wege tatsächlich stattfinden, ob sie notwendig, der fehlenden Angebotsstruktur eines Dorfes oder Ortes oder dem Abbau von örtlicher Infrastruktur, wie z.B. Krankenhäusern, geschuldet sind oder warum wer welche Mobilitätsart wählt.

Die *Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungsprognose* erfasst die Verkehrsleistung bzw. den Verkehrsaufwand sowie das Bruttoinlandsprodukt.

Die Betrachter:innen dieser Prognose orientieren sich an Ist-Daten und einem immer noch gültigen Wachstumsdogma für unsere Wirtschaftsleistung. Ein gemeinwohlorientiertes Bewertungsschema (z.B. regionaler Wohlfahrtsindex) käme aus verschiedenen Gründen zu völlig anderen Ergebnissen. Beispiel: Das Bruttoinlandsprodukt, also die wirtschaftlich erbrachte Leistung von Menschen in unserer Volkswirtschaft, bewertet Unfälle oder Katastrophen als positive Einflussgrößen auf die erbrachte wirtschaftliche Gesamtleistung, denn zu jedem Verkehrsunfall fahren Fahrzeuge, verbrauchen Sprit, transportieren Menschen, die Löhne beziehen und, im schlimmsten Fall, werden im Krankenhaus Maßnahmen ergriffen, die wiederum Kosten erzeugen und Einnahmen generieren. Ehrenamt und Maßnahmen zum Erhalt ökologischer Grundlagen werden im BIP gar nicht betrachtet. Anders ein Wohlfahrtsindex: Regionale Kreisläufe wirken verkehrsmindernd, sodass Schadstoffe, Unfälle, Lärm und andere Probleme negativ einfließen würden. Mit einem anderen Index würden die Belastungen der volkswirtschaftlichen Leistungen, insbesondere im Verkehrssektor, im Ergebnis

¹⁰ Gutachten von 2015, das bisherige und neue Methoden beschreibt:

https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-2015-ueberpruefung-nka-endbericht.pdf?__blob=publicationFile

¹¹ Das BMV schreibt dazu: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-erarbeitung.html?nn=12830>

¹² Die Messzahl der Personenkilometer reflektiert die Beförderungsleistung im Personenverkehr zu Lande zu Wasser und in der Luft. Siehe hier auch: <https://de.wikipedia.org/wiki/Personenkilometer>. Zu Fuß gehen und Radfahren sind nicht enthalten, ebenso nicht die nicht-zahlende Passagiere.

folglich ganz anders bewertet und böten eine Chance, die Bedarfsplanüberprüfung auf soziale und ökologisch relevante Füße zu stellen.

2. Plan- und Bezugsfälle

Wir halten fest: Der BVWP ist nicht dynamisch auf beeinflussbare Verkehrsdaten angelegt, denkt also nicht in Optionen und Wechselwirkungen. Vom Bundesverkehrsministerium werden die verkehrlichen Wirkungen aller von den Ländern gemeldeten Bundesfernstraßenprojekte im Bundesfernstraßennetz ermittelt. Dafür gibt es im BVWP gibt die sogenannten Plan- und Bezugsfälle: der Mit-Fall (**Planfall**) und der Ohne-Fall (**Bezugsfall**).

Wer sich mit Fernstraßenbau beschäftigt, kommt nicht umhin, das Denkgebäude dieser Begriffe zu verstehen.

Bezugsfall: Das Ohne-Fall-Straßennetz (Bezugsfallnetz) basiert auf dem heutigen Bundesfernstraßennetz, bzw. umfasst alle Fernstraßen, die bis Ende des Jahres 2015 fertig gestellt waren.

Der Bezugsfall dient also als Basis für die Wirkungsanalyse jedes gemeldeten Bundesfernstraßenprojekts.

Planfall: Das Mit-Fall-Netz entspricht dem Ohne-Fall-Netz (Bezugsfallnetz), enthält aber zusätzlich das zu bewertende Bundesfernstraßenprojekt. Diese Betrachtung wird für jedes Vorhaben einzeln durchgeführt. Viele gleichzeitige Planungen werden nicht in eine Verbindung untereinander gebracht, wodurch nicht ermittelt werden kann, wie sie gegenseitig wirken.

Die Wirkungsanalyse eines einzelnen Projekts beruht dann auf dem Vergleich des sogenannten "Mit-Falls" (auch Planfall genannt) und des "Ohne-Falls" (auch Bezugsfall genannt).

Mit dem Vergleich der beiden „Fälle“ wird dann die „Notwendigkeit“ zusätzlicher Straßen begründet.

Mit diesem Vorgehen kann für jede neue Straße belegt werden, dass sie Verkehrskapazitäten schafft bzw. andere Straßen entlastet (relevant für den Bau von Umgehungsstraßen).

Mit- und Ohne-Fall unterscheiden sich also nur durch das zu bewertende Bundesfernstraßenprojekt und die dadurch verursachten, veränderten Verkehrsströme. Dies bildet dann die Basis, eine Projektidee hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile zu analysieren. Diese Vergleichsrechnung wird separat für jedes zu bewertende Bundesfernstraßenprojekt durchgeführt.

Induzierte Verkehre werden nicht berücksichtigt.

Die Folge dieses Vorgehens sind vielfältig, darunter:

- a) Faktische Veränderungen der vergangenen sieben Jahre werden ausgeblendet,
- b) die Wechselwirkungen von Straßenbauvorhaben bleiben außer Betracht,
- c) (neue) politische Zielvorgaben, etwa Klimaschutz, Reduzierung von Flächenverbrauch, Ressourcenschutz und Schutz von Agrarflächen können nicht einfließen.

Induzierte Verkehre sind solche, die erst durch eine Vereinfachung oder Beschleunigung des Pkw-Straßenverkehrs entstehen. Dies kann der Bau neuer oder der Ausbau bestehender Straßen sein oder sonstige Maßnahmen (z.B. Leitsysteme), welche die Reisezeiten senken.

Gerade diese induzierten (= selbstverursachte) Verkehre stellen ein wesentliches Problem des Bundesfernstraßenbau dar. Die verschiedenen Typen des induzierten Verkehrs zeigen exemplarisch, wie das Verkehrssystem und vor allem dessen Nutzer:innen auf Einflüsse von außen reagieren. Schnellere Reisezeiten führen beispielsweise dazu, dass Menschen ihre Ziele (Arbeitsplatz, Einkaufsmöglichkeit, Freizeitattraktionen) weiter entfernt wählen.

Zwei kanadische VerkehrsökonomInnen haben in einer umfassenden und mehrjährigen Studie nachgewiesen, dass Straßenbau zusätzlichen Verkehr produziert. Jede Verdopplung der Straßen, so Duranton und Turner, verdoppeln den Verkehr.¹³

Immer mehr Studien weisen auf den Zusammenhang zwischen Straßenbau und Verkehrszunahme hin. So kam eine britische Metastudie zur Wirkung von Straßenbau (SACTRA 1994) zum Ergebnis, dass eine Reisezeitersparnis von 20% durch den Ausbau einer Hauptverkehrsstraße kurzfristig zu einem Anstieg des Verkehrsvolumens auf dieser Strecke um 10% führt und langfristig um 20%¹⁴. Auch für die USA und Deutschland wurden ähnliche Wirkungen nachgewiesen. Häufig erwähnt wird der Neubau einer 7. Autobahnspur „zur Entlastung“ in der Nähe von Los Angeles. Nach einer kurzen Zeit des flüssigeren Verkehrs nahm dieser wieder zu und die alten Stau-Situationen sind trotz hoher Investitionen wieder hergestellt.

Typen induzierten Verkehrs

Typ induzierten Verkehrs	Zeitpunkt der Wirkung	Art der Wirkung
Primär induzierter Verkehr		
Route oder Zeitpunkt werden angepasst, z.B. weil die Strecke schneller ist oder es keine Staus mehr zu Hauptverkehrszeiten gibt	Kurzfristig	Route Zeitpunkt
Veränderte Verkehrsmittelnutzung durch Fahrtzeitgewinne wegen verbesserter Infrastruktur	Kurzfristig	Verkehrsmittel
Veränderte Zielwahl (kürzere Fahrzeiten ermöglichen das Erreichen von weiter entfernten Zielen, z.B. für Einkauf, Freizeit oder Arbeit)	Kurz-, mittel-, langfristig	Weglänge
Neue Wege und Aktivitäten werden durch Zeitersparnis möglich	Kurz-, mittel-, langfristig	Weglänge
Sekundär induzierter Verkehr		
Raumstrukturen verändern sich durch die Verkehrsinfrastruktur, z.B. Wohn-, Arbeits- oder Dienstleistungsstandorte, wodurch neue Mobilitätsmuster entstehen	Langfristig	Alle
Durch veränderte Nachfrage ändern sich die Angebote Öffentlicher Verkehrsmittel	Langfristig	Verkehrsmittel

Aus: Gather, Matthias; Kagermeier, Andreas; Lanzendorf, Martin (2008): Geographische Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Berlin

Quelle: Induzierter Verkehr durch Straßenbau: Folgen für Verkehr und Klima. Argumente gegen Autobahnausbau. Prof. Martin Lanzendorf, 8.6.2022, Frankfurt.

¹³ <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/oekonomie/wissenswert/verkehrsoekonomen-warum-strassenbau-kein-mittel-gegen-staus-ist/3279058-all.html>

¹⁴ Zitiert nach Prof.Lanzendorf. <https://tmip.org/content/1994-uk-sactra-report-induced-demand>

3. Kosten-Nutzen-Betrachtung

Was in den derzeitigen Verfahren als „Nutzen“ und was als „Kosten“ gesehen wird, ist höchst umstritten und bedarf dringend einer Reformierung (s.o.).

Zum einen wird der Nutzen hoch bewertet, z.B. die Reisezeitverkürzung (siehe Punkt 4) oder eine Verbesserung der Anbindung zwischen Metropolen, Ober- und Mittelzentren.

Wenn in der Bewertung der Nutzen-Kosten-Faktor größer ist als der Faktor Eins, gilt ein Projekt als volkswirtschaftlich vorteilhaft, der Nutzen dieses Projekts ist also höher zu bewerten, als die dafür aufzuwendenden Kosten. Damit gelangt das Vorhaben in den BVWP.

Wir kritisieren scharf, dass außerdem etliche Straßenbauprojekte im BVWP allein durch politische Einflussnahme über den Faktor Eins gehievt wurden, um in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen zu werden und Planungen einleiten zu können.

Seitens der Umwelt-, Verkehrsverbände und aus der Wissenschaft gibt es Vorschläge, die Kosten-Nutzen-Rechnung neu zu gestalten bzw. den BVWP komplett zu ersetzen.

Der VCD hat ein Bundesmobilitätsgesetz¹⁵ ausgearbeitet.

4. Reisezeitverkürzung

Die gültige Methode der Wirtschaftlichkeitsberechnung für neue Verkehrsprojekte wertet die Verkürzung von Fahrzeiten besonders hoch, denn diese erhöhe die Arbeitsproduktivität. Jede eingesparte Fahrer:innen-Minute wird addiert, die Stunde mit 20 Euro angesetzt und dann der ökonomische Nutzen des Straßenbaus berechnet. Laut Bundesverkehrswegeplan entstehen 85% des festgestellten Nutzens der Autobahn durch Zeitgewinne (weniger Staus und höhere Geschwindigkeiten).

Somit gehört die Reisezeitverkürzung zu den wesentlichsten Bewertungskriterien und hat einen großen Anteil daran, ob eine Autobahn gebaut wird oder nicht. Übrigens bei solchen Berechnungen werden chronische Staus u.ä. nicht berücksichtigt, was dazu führt, dass oft theoretische, aber nicht reale Zeitgewinne herangezogen werden.

Je kürzer Fahrzeiten werden, desto attraktiver wird das Fahren. Wer Straßen baut erntet Verkehr.

Mit dieser Definition von „Wirtschaftlichkeit“ wird also dem schnellen Reisen ein großer Stellenwert eingeräumt (würde ein kleiner Umweg erlauben, ein Moor zu umfahren, ginge dies negativ in die Berechnung ein). Besonders gravierend ist dabei, dass eine Beschleunigung des KfZ-Verkehrs automatisch andere Verkehrsträger, i.d.R. die Schiene, benachteiligt. Sollten beide Trassen relativ parallel verlaufen und die Straßenrassen schneller – also „wirtschaftlicher“ werden, kann dies unmittelbare Nachteile auf einen Schienenausbau haben.

5. Umweltwirkungen: Schutzgut Mensch und Tier

Offiziell werden Menschen, Tiere und Umwelt in ihrer Schutzbedürftigkeit betrachtet. Faktisch spielen sie bei der Bewertung nur eine untergeordnete Rolle. Je geringer der Faktor Mensch und Tier, desto größer die positive Bewertung zugunsten eines Autobahnbaus.

Besonders gravierend wird die Geringbeachtung im ländlichen Raum: Verlust landwirtschaftlicher Flächen, Zerschneidung von Wäldern, Naturschutzflächen, Agrarflächen, Zerstörung von Mooren, Verdichtung von Böden usw. Direkt betroffen sind dann z.B. landwirtschaftliche Betriebe, die durch einen Autobahnbau nicht selten gezwungen werden, ihre Höfe aufzugeben, mit oder ohne Enteignungen.

¹⁵ <https://www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz/page>

5. Strategische Umweltprüfung (SUP)

Eine Strategische Umweltprüfung (kurz: SUP) oder auch „Plan-Umweltprüfung“ (kurz: Plan-UP) ist ein Verfahren, mit dem die Umweltaspekte bei strategischen Planungen und dem Entwurf von Programmen untersucht werden. Damit steht die SUP vor der klassischen Umweltverträglichkeitsprüfung, die für einzelne Vorhaben durchgeführt werden muss.

Für die bundesweite Verkehrsplanung wurde die SUP erstmalig für den jetzt gültigen BVWP 2015 – 2030 vom Bundesministerium bzw. den beauftragten externen Büros erstellt.

Das Umweltbundesamt hat zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht ausführlich Stellung bezogen¹⁶. Darin heißt es auf Seite 1: „Insgesamt bestehen Zweifel daran, dass das Verfahren den Anforderungen an eine gute SUP - wie sie das UVPG vorsieht - umfassend genügt“. Und weiter: „Daher muss festgestellt werden, dass der Entwurf des BVWP 2030 bei der Umweltprüfung faktisch durchgefallen ist“.

Beispiele: Was der Bundesminister für die unionsgetreuen Bürgermeister:innen in Bayern war, waren die Herren Staatssekretäre Bareiß und Ferlemann für den Rest der Unionsregierungen. Enak Ferlemann aus Cuxhaven wurde beispielsweise nicht müde, vehement die Asphaltierung der letzten Moore Niedersachsens zu fordern. Ebenso kämpferisch unterstützte er die Forderungen der IHKen Niedersachsens, vor allem im Raum Lüneburg und Uelzen, und betonte, dass eine neue Autobahn (A 39) allemal wichtiger sei als der Ausbau einer bestehenden Bundesstraße.

Solche Beispiele gelten landauf, landab. Bei Diskussionen mit verantwortlichen Abgeordneten stellen viele Menschen in den Initiativen immer wieder fest, dass ihre Abgeordneten eine SUP gar nicht kennen, ebenso wenig wie diesen klar war und ist, was sie 2016 verkehrspolitisch beschlossen hatten. Initiativen vor Ort sollten Abgeordnete damit konfrontieren.

6. Beteiligungsverfahren

Auch für den Bundesverkehrswegeplan 2030 galten die öffentlichen Beteiligungsverfahren. Das Verfahren für diesen BVWP ist jedoch scharf kritisiert worden, denn in nur sechs Wochen innerhalb der Sommerurlaubszeit konnten Interessierte eine schriftliche Stellungnahme abgeben¹⁷.

¹⁶ "Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht": https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht.pdf

¹⁷ In einer gemeinsamen Pressemitteilung vom 31. März 2016 kritisierten die Umweltverbände BUND, Naturschutzbund Deutschland (NABU), Verkehrsclub Deutschland (VCD) und der Umweltdachverband Deutscher Naturschutzring (DNR) den Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 und dessen Umweltbericht als grundlegend überarbeitungsbedürftig und forderten einen Stopp der Öffentlichkeitsbeteiligung, da die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt seien. Der Entwurf des Bundesverkehrswegeplans erlaube nach Aussage der Verbände keine Bewertung der positiven und negativen Auswirkungen des BVWP und prüfe Alternativen zum Straßenbau nur unzureichend.

Laut Wikipedia wurde die Gesamtzahl der Stellungnahmen mit rund 40.000 beziffert, was zu einer Überarbeitung, so das damalige Ministerium, von rund 100 Projekten geführt habe¹⁸. Der BVWP wurde auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen überarbeitet und dann am 03.08.2016 vom Bundeskabinett beschlossen.

Zusammenfassung: Für den gültigen BVWP 2030 wurden gemäß BMDV Beteiligungsverfahren durchgeführt und die gesetzlichen Anforderungen an die Strategische Umweltprüfung, SUP, formal erfüllt. Trotzdem listet er inmitten von Klimakrise, Ressourcenknappheit, Flächenverlust, wachsender Umwelt- und Gesundheitsbelastungen und wachsender Verschuldung neue Autobahnen und Bundesstraßen von 850 km Länge bis 2030

gebaut werden. Er arbeitet mit Jahrzehnte alten Berechnungs- und Bewertungsmethoden, die Altes fortschreiben und damit nicht erlauben, neue Rahmenbedingungen und Ziele zu integrieren.

Gerade aus diesem Grund ist es nicht akzeptabel, dass das BMDV auch bei der derzeitigen Überprüfung (siehe unten) weiterhin mit diesen alten Methoden arbeitet.

So gestaltete sich der sehr enge Zeitplan:

- 16. März 2016: Vorstellung des Entwurfs des BVWP.
- 21. März 2016: Auslegungs-/Online-Veröffentlichungsbeginn des Referentenentwurfs und des Umweltberichts und damit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung
- 2. Mai 2016: Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung.

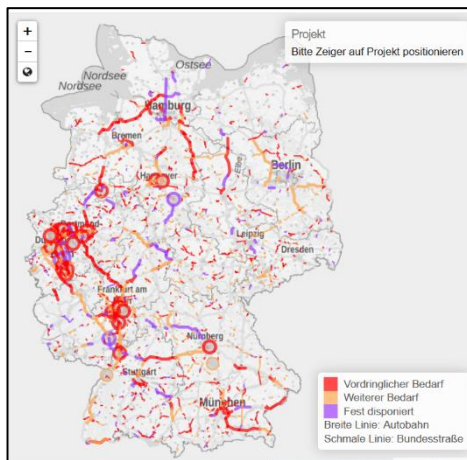
¹⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesverkehrswegeplan_2030

4. Das Projektinformationssystem PRINS¹⁹

PRINS ist das Projektinformationssystem zum BVWP, aus dem Details zu den jeweiligen Projekten entnommen werden können.

Im Projektinformationssystem (PRINS) werden, so das BMDV, die Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Analyse, der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung sowie der raumordnerischen und städtebaulichen Beurteilung dargestellt. Auf Grundlage der Bewertungsergebnisse (von Gutachtern) werden dann vom BMDV Dringlichkeitseinstufung entschieden und die Kategorisierung der Verkehrsprojekte erarbeitet.

Alle Einzelprojekte und ihre standardisierte Bewertung können in Prins eingesehen werden, inklusive der zum Zeitpunkt der Projektentwicklung berechneten Kosten. In den meisten Fällen sind diese, ausgehend vom Dezember 2022, längst nicht alle auf dem aktuellen Kostenstand. Anzunehmen ist, dass die Kosten zwischenzeitlich das Doppelte bis das Vierfache betragen.²⁰



Ein Blick in PRINS21 ist sehr empfehlenswert, sind hier doch immerhin 1360 Autobahnen, Bundesstraßen und sonstigen überörtlichen Straßenbauprojekte (so genannte Einzelvorhaben) entsprechend ihrer Autobahn- oder Bundesstraßennummer aufgelistet.

Die beigefügten Informationen und Karten sind reichhaltig, wenn auch nur für Expert:innen wirklich verständlich. Nur wer die Details der Fachbegriffe kennt, kann die dahinter liegenden Bewertungen verstehen und ggf. in Frage stellen. Unterstützung und Verständnishilfen bieten Umweltverbände und Initiativen an.

Auch wenn die einzelnen Vorhaben mit z.T. detaillierten Informationen dargestellt sind, gibt es keine Auflistungen zur Größe der überplanten Flächen, zum aggregierten Verlust von Mooren oder landwirtschaftlichen Flächen, zu den benötigten Baustoffen oder der Klimawirkung der Vorhaben.

Der Bund Umwelt- und Naturschutz, BUND, hat in seiner Analyse des BVWP das sogenannte „Dusselige Duzend“ benannt und vom damaligen Bundesverkehrsminister verlangt, die aus Sicht des BUND besonders umweltschädlichen und verkehrstechnisch sinnlosen Straßenbauprojekte aufzugeben²².

¹⁹ <https://www.bvwp-projekte.de/>

²⁰ Anmerkung: Die aktuellen Zahlen, soweit sie vorliegen, können im Bundestagsbüro der zuständigen Fachabgeordneten (bis 2025 Susanne Menge) angefragt werden.

²¹ <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-prins-einsehen.html>

²² <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/bund-veroeffentlicht-das-dusselige-duzend-geplanter-bundesautobahnen-und-bundesstrassen-minister-ramsauer-muss-fehlplanungen-stoppen-und-echte-buergerbeteiligung-durchsetzen>

5. Der Vordringliche Bedarf

In der abschließenden Bewertung und vor Aufnahme in den BVWP werden die Projekt sogenannten **Dringlichkeitsstufen** zugeordnet: Vordringlicher Bedarf (VB), Vordringlicher Bedarf mit Engpassbeseitigung (VB-E), Weiterer Bedarf (WB) und Weiterer Bedarf mit Planungsrecht (WB*). Diese Einordnung nimmt das Bundesverkehrsministerium vor, nicht die projektmeldenden Bundesländer.

Wir beschränken uns auf den VB sowie WB*, denn gemeinsam fallen sie quasi in einem Topf der vordringlich zu befassenden Projektplanungen.

Ausschlaggebend ist die Berechnung nach der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie dem Kosten-Nutzen-Verhältnis. Zugrunde liegt dafür der gesamtwirtschaftliche Vorteil in der abschließenden standardisierten Bewertung aller Projekte. Wenn in der Bewertung der Nutzen-Kosten-Faktor größer ist als der Faktor Eins, gilt ein Projekt als wirtschaftlich vorteilhaft, der Nutzen dieses Projekts ist also höher zu bewerten, als die dafür aufzuwendenden Kosten. Damit gelangt das Vorhaben in den BVWP. Um in den „vordringlichen Bedarf“ zu kommen erklärt das BMV: „Voraussetzung dafür ist ein in der Regel hohes **Nutzen-Kosten-Verhältnis** und ein hoher Beitrag des Vorhabens zur Minderung bzw. Beseitigung von Engpässen“²³.

In den vordringlichen Bedarf zu gelangen ist vielerorts ein Ziel von Landes- und Kommunalpolitik.

Aus grüner Sicht gilt: Würden bei der Planung und Einstufung der Projekte diese Maßgaben konsequent angewandt, müsste man etliche Projekte aus dem vordringlichen Bedarf des BVWP streichen.

Die Einstufung in einen vordringlichen Bedarf bedeutet noch nicht, dass ein Vorhaben auch finanzierbar ist. Es ist zu vermuten, dass die Kosten für alle im BVWP als vordringlich eingestufte Bauvorhaben höher sind, als die zur Verfügung stehenden Mittel. Folglich müssten sich die Nutzen-Kosten-Verhältnisse entsprechend ändern.

6. Vom BVWP als Liste bis zur Realisierung von Vorhaben

Die Auflistung im BVWP ist eine notwendige, aber noch nicht hinreichende Bedingung für die Förderung oder Vollfinanzierung eines Vorhabens durch Bundesmittel. Formal müssen diese gelisteten Vorhaben dann über die o.g. Bundesgesetze für die Verkehrsträger durch den Bundestag legitimiert und in Bundeshaushalten verankert werden.

Fernstraßenausbaugesetz

Für Autobahnen und Bundesfernstraßen wird der BVWP durch das Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG) umgesetzt²⁴. Dieses Gesetz ist recht kurz und wird regelmäßig aktualisiert, um den neusten BVWP zu legitimieren. Als „Anlage 1“ listet es die Vorhaben aus dem BVWP²⁵.

²³ BVWP

²⁴ <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrausbaug/BJNR008730971.html>

²⁵ Immer wieder wird gefragt, ob gegen dieses Gesetz Klage eingereicht werden kann, z.B. wegen Nicht-Beachtung von Klimazielen. Die Antwort ist: Gegen Bundesgesetze kann man nur im Zeitraum bis zu einem Jahr nach ihrem Inkrafttreten klagen, gegen dieses Gesetz sind also keine Klagen mehr möglich.

Beispiel: Die Bundesregierung aus CDU und SPD hat den Bundesverkehrswegeplan 2030 nach 6jähriger Zusammenstellung im Jahr 2016 beschlossen, der Bundestag im selben Jahr die dazugehörigen Ausbaugesetze: das Bundesschienenwege-, Bundeswasserstraßen- und Fernstraßenbaugesetz.

Diese Gesetze ermöglichen die Freigabe von Haushaltsmitteln des Bundes.

Ob das Fernstraßenbaugesetz gleichzeitig einen Zwang zum Bau einer Straße darstellt und ob es gar dem Bundesverkehrsministerium das Recht gibt, gegen das Votum eines Bundeslandes zu bauen (aktuelles Beispiel: B100 in Berlin) ist umstritten.



Foto: Die A100 frisst sich durch Berlin Neukölln. M. Zimmermann, Juni 2022.

FStrAbG §1

(1) Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen sind Hoheitsaufgaben des Bundes. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist.

(2) Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.

Neben den beiden Voraussetzungen (Aufnahme in den BVWP und dessen Verabschiedung durch das Bundesfernstraßenbaugesetz) müssen die Vorhaben auch finanziert werden können. Die Finanzierung jedes einzelnen Straßenbau-Vorhabens muss letztlich über den Bundeshaushalt, also durch die jährlichen Beratungen und Beschlüsse abgesichert werden. Bei beiden Prozessen im Bundestag stehen einzelne Projekte bzw. Vorhaben nicht zur Abstimmung.

Zuerst stellt das BMV fünfjährige Investitionsrahmenpläne nach § 5 FStrAbG auf. Darin werden die Ausgaben für die Projekte aus dem Bedarfsplan geplant.

Auf dieser Grundlage werden dann jährliche die Bedarfe für den Haushalt an das Finanzministerium gemeldet und so in den Entwurf für den Bundeshaushalt aufgenommen, über den dann der Bundestag abstimmt.

7. Überprüfung des BVWP alle 5 Jahre

Nach den o.g. Ausbaugesetzen prüft das Bundesverkehrsministerium spätestens nach Ablauf von fünf Jahren, ob die Bedarfspläne für Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen der aktuellen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sind.

Eine derartige Überprüfung, leider im althergebrachten Stil (s.o.), geschieht gerade und soll Ende 2023 abgeschlossen sein.

So soll diese Bedarfsplanüberprüfungen keine unmittelbare Auswirkung auf den BVWP 2030 haben, also auch Klimaziele nicht durchsetzen.

Laut dem gültigen Bundesfernstraßenausbaugesetz wird das Ergebnis der Überprüfung wiederum in einem Gesetz festgestellt²⁶. Das BMDV schreibt dazu: „Die Überprüfungen können das Parlament zur Anpassung der Bedarfspläne oder die Bundesregierung zur Neuaufstellung eines Bundesverkehrswegeplans veranlassen.“²⁷

Trotz dieser klaren Rechtslage gab es bei früheren Überprüfungen idR. kein neues Gesetzgebungsverfahren. Ein solches ist auch momentan von der Koalitionsmehrheit nicht geplant. Dies bedeutet, dass der BVWP uneingeschränkt weiter gelten würde, ohne die aktuelle politische Debatte aufzugreifen.

Anpassungen sind nach unserer Meinung beim BVWP 2030 als Mindestanforderung notwendig und dafür bedarf es einer neuen Gesetzesvorlage. Ein solches, neues Gesetz könnte dann auch Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein.

FStrAbG §4

Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. **Die Anpassung geschieht durch Gesetz.**

8. Der Dialogprozess

Die Ampel-Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag von 2021 das Ziel gesetzt, den bestehenden BVWP zu überarbeiten und dafür in einem Dialogprozess einen neuen Infrastrukturkonsens zu erarbeiten. Dieser Dialogprozess hat nach mehr als einem Jahr Regierungszeit im Dezember in einer ersten Sitzung mit ca. 170 eingeladenen Verbände begonnen. Zielrichtung und Prozess sind bis heute, Stand Januar 2023, unklar.

9. Wer realisiert den Fernstraßenbau?

Vor wenigen Jahren wurde von der Großen Koalition die Zuständigkeit für den Fernstraßenbau umgebaut und die sogenannte Autobahn GmbH des Bundes gegründet.

Bis zum Jahr 2020 waren die Straßenbaubehörden der Bundesländer als ausführende Behörden des Bundes allein für die Umsetzung der Pläne der Bundesregierung zuständig. Zuständig, in einigen wenigen Ausnahmen unter Beteiligung noch bestehender landeseigener Straßenbaubehörden, ist die seit 2021 neu gegründete Autobahn GmbH des Bundes²⁸. Die **Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)** soll als Planungsbehörde in die Autobahn GmbH integriert werden.²⁹

²⁶ Bundesfernstraßenausbaugesetz. <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrausbaug/BJNR008730971.html>

²⁷ <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung/bundesverkehrswegeplanung.html>

²⁸ <https://www.autobahn.de/die-autobahn>

²⁹ https://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Einheit_Fernstra%C3%9Fenplanungs-_und_-_bau_GmbH;
<https://www.deges.de/>

10. Was tun? Forderungen

Um unsinnige und -nicht nachhaltige (Bundesfern)straßenprojekte zu stoppen, bedarf es unserer Aktivitäten auf allen Ebenen - innerhalb und außerhalb der Parlamente und Regierungen.

- Reformierung der bundesweiten Verkehrsplanung hin zu einem Verkehrsträger übergreifenden **Mobilitätsplan**, der die Bedürfnisse und Wünsche von Menschen mit den planetaren Grenzen, Klimaschutz und Nachhaltigkeit verbindet. Die Antriebswende ist dabei nur ein kleines Element einer umfassenden Verkehrswende.
- Dabei wird Mobilität auch als sozialpolitische Aufgabe und als Teil der **Daseinsvorsorge** verstanden. Teilhabe für alle mit und ohne Führerschein oder Auto, Flächengerechtigkeit und die Abkehr von einseitigen Subventionen bilden wesentliche Ziele.
- Dies bedeutet auch, den BVWP in ganz neuer Form, mit neuem Namen und unter neuen Zielen zu entwickeln.
- Gründliche **Reformierung von Zielen, Methoden, Standards** und Prozesse in der bundesweiten Verkehrsplanung. Neue Herangehensweisen benötigen insbesondere die Methoden zur Kosten-Nutzen-Berechnung und -Bewertung. Dies gilt für die Darstellung von Nutzen gleichermaßen, wie für die umfassende Ermittlung der Kosten.
- Wichtig ist bei der Kosten-Nutzen-Berechnung auch, die wahren gesellschaftlichen und externen Kosten des Autoverkehrs darzustellen.
- **Klima- Flächen- und Biodiversitätsschutz** müssen als ein besonderes Ziel verankert werden. Dabei gilt es auch, die Lebenszyklen von Bauprojekten zu analysieren, graue Energie in CO₂-Bilanzen einzubeziehen und den Umweltverbund zu priorisieren.
- Fernstraßenbau muss sich auch den Zielen der **Ressourceneinsparung** unterordnen. Materialien müssen aus Recyclingprozessen kommen, Verfahren energieneutral sein.
- Das Mandat der **Autobahn GmbH** bedarf einer Neuausrichtung auf Sanierungs-, Rückbau- und moderne Mobilitätsziele.
- Damit ausreichend Zeit für diese Neuausrichtung der Verkehrsplanung besteht, wünschen wir uns ein **Moratorium** für alle im Bau befindlichen Projekte und insbesondere für Vorhaben, die noch nicht planfestgestellt sind bzw. gerichtlich angefochten werden. Im Ampel-Koalitionsvertrag 2021 konnte ein Moratorium nicht durchgesetzt werden.
- **Ausnahmen** soll es nur für die notwendige Sanierung von Autobahnen und Bundesstraßen im Bestand geben (Brücken, Lärmschutzwände, Unterquerungen, Tunnel ...).
- Die personellen, finanziellen und baulichen Ressourcen sollen in die Sanierungsaufwendungen fließen.
- In einem Jahrzehnt des öffentlichen Verkehrs müssen bis 2030 neue politische Prioritäten bei der Aufteilung von Mitteln zwischen den Verkehrsträger gelten. Folgende Aufteilung gemäß eines grünen Vorschlags könnte als Ausgangspunkt dienen: 60% für die Schieneninfrastruktur, 30% für Straßen, 10% für Wasserwege.

Die Bundesregierung soll unverzüglich:

- wie im Koalitionsvertrag (Seite 175, Zeilen 5942-5944) vorgesehen einen **Kabinettsausschuss** bilden „zur ressortübergreifenden Koordinierung besonderer Ziele des Koalitionsvertrages“, namentlich zur Koordinierung der Maßnahmen zur Einhaltung der durch das Bundes-Klimaschutzgesetz vorgegebenen jährlichen Klimaziele im Verkehrssektor;

- den im Koalitionsvertrag festgelegten **Dialogprozess smart**³⁰ durchführen. Das o.g. Moratorium soll zumindest für diesen Prozess gelten;
- Gutachten zu neuen Methoden für Verkehrsprognosen und Kosten-Nutzen-Berechnungen in Auftrag geben und dabei eine breite gesellschaftliche Mitwirkung sicherstellen;
- erste Konzepte zu deren Neufassung bis Ende 2023 vorlegen;
- die derzeitige Überarbeitung des BVWP ruhen lassen, bis Konsens zu neuen Verfahrensweisen hergestellt sein wird;
- das Fernstraßenausbaugesetz entsprechend dieser neuen Maßgaben (siehe oben) und überarbeiteter Prioritäten neu fassen und dem Bundestag vorlegen.

Vor Ort: Unsinnige, kostspielige, nicht-resiliente und zerstörende Fernstraßenprojekte müssen zunächst vor Ort aufgehalten werden. Dort können Initiativen

- breite, überparteiliche Bündnisse zur Verhinderung schädlicher Straßenbauprojekte schmieden;
- die **Öffentlichkeit** informieren (wachrütteln) und neue Mehrheiten gegen solche Straßenbauprojekte organisieren (es gibt Beispiele, bei denen sogar die Gründung neuer Wählergemeinschaften und deren Wahlerfolge Verkehrsvorhaben stoppen konnten);
- **Veranstaltungen** zu den umstrittenen Verkehrsprojekte organisieren, sowohl vor Ort, als auch auf Landesebene (Referent:Innen können ggf. vermittelt werden);
- von Regionen und Landesregierung fordern, dass Vorhaben als **nicht mehr erwünscht** klassifiziert und on der Folge aus dem BVWP zurückgezogen werden;
- **gerichtliche** Möglichkeiten zum Stopp von Straßenbau ausnutzen;
- **Kommunale Verkehrspolitik ändern**: Die Mobilitätswende vor Ort beflügeln, fahrrad- und fußfreundliche Kommunen entwickeln;
- Sich bundesweit vernetzen und damit ihre Kraft erhöhen.

Klagewege nicht scheuen

- Es gilt, alle **Beteiligungsverfahren** zu nutzen. Dies beginnt damit, bei der Auslegung der Pläne Einwände an die zuständige Verwaltung zu schicken und in öffentlichen Debatten die ökologischen, sozialen und ökonomischen Bedenken begründen.
- Planfestgestellte Teilabschnitte können beklagt werden, wenn z.B. eine hohe Umweltbetroffenheit und ein geringes Kosten-Nutzen-Verhältnis (NKV) vorliegen.
- Die Prüfung aller **Alternativen** ist eine hilfreiche Forderung.
- Empfehlungen und Tipps kann man von Jurist:innen, Planer:innen und Initiativen erfolgreicher Klagen einholen.
- Gerichte sind nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil 2021 zunehmend sensibel, wenn es um umwelt- und klimapolitische Belange geht.

³⁰ <https://sevdesk.de/blog/smart-methode/>

11. Aktuelle rechtliche Auseinandersetzungen zum Bau von Bundesfernstrassen

Klagen gegen Bundesautobahnen oder Bundesstraßen sind nicht neu, es gab sie in Bezug auf Eigentum, Anwohnerrechte, Umweltschutz, Naturschutz, Erhalt landwirtschaftlicher Flächen, Wasserrechte u.ä. schon immer.

Neu sind Einsprüche und Klagen mit Bezug auf Klimaschutz. Hier gibt es bereits erste höchstrichterliche Entscheidungen bzw. diese werden bald erwartet.

Zu den aktuellen Bezugspunkten für rechtliche Argumentationen gegen neue Bundesfernstraßen gehören

- Das Urteil des **Bundesverfassungsgerichts** zum Klimaschutz vom 24. März 2021.

Wortlaut:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html

- Das **Bundesmobilitätsgesetz** des VCD ist der erste umfassende und von Fachjurist:innen geprüfte gesetzliche Entwurf für eine Alternative zum BVWP.
- Das **Rechtsgutachten** vorgelegt vom BUND: Zur formellen (Unions-)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Bundesfernstraßen und den hiermit verbundenen Rechtsfolgen. Oktober 2021

Wortlaut:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_bvwp_2030_rechtsgutachten_zusammenfassung.pdf

Das Gutachten kommt zu folgenden Ergebnissen: Der gesetzliche Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2030 vom 23.12.2016 ist wegen eines Verstoßes gegen die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme der EU (SUP-Richtlinie) formell unionsrechtswidrig. Außerdem ist dieser Bedarfsplan und der ihm zugrundeliegende Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 auch materiell verfassungswidrig. Denn er ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz, die gemäß § 13 Abs.1 Klimaschutzgesetz (KSG) bei allen staatlichen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, unvereinbar. In der Folge ist fraglich, ob der Bedarfsplan für einzelne Fernstraßenprojekte noch eine Bindungswirkung entfalten kann.

12. Politische Akteur:innen

Schon immer setzen sich Umweltinitiativen, Naturschutzverbände und Verkehrsorganisationen gegen den Bau einzelner Straßen, teilweise auch von Bahninfrastruktur oder den Ausbau von Wasserwegen ein. Sie haben dabei ein beachtliches Wissen an Fakten, Argumenten und Einschätzungen erworben. Nicht selten haben sie durch Einsprüche und Gerichtsverfahren Planungen maßgeblich geändert oder gar verhindert.

In Deutschland ist es aber bisher nicht gelungen, das hinter diesen Einzelprojekten steckende Verfahren zur Planung, Bewertung und Finanzierung so zu ändern, wie es notwendig wäre. Hier bedarf es bundespolitischer Initiative, die getrieben werden muss von Forderungen aus der Bevölkerung, der Kommunal- und Landespolitik, aus der Wissenschaft und von Medien.

In ihrem **Bundeswahlprogramm 2021**³¹ schrieben die Grünen dazu:

*Trotz Klima- und Artenkrise und obwohl Deutschland eines der dichtesten Straßennetze der Welt hat, enthält der Bundesverkehrswegeplan noch hunderte weitere Straßenbauprojekte, die unsere Landschaften und unsere Natur zerschneiden und den Klimaschutz gefährden. Deutschland hat keinen Mangel an Straßen, erst recht keinen an Autobahnen. Wir wollen deshalb den **Bundesverkehrswegeplan schnellstmöglich durch einen neuen Bundesnetzplan ersetzen**, der die Verkehrsinfrastrukturplanung systematisch an den Erfordernissen der Mobilitätswende ausrichtet und die bis 2030 vorgesehenen Neu- und Ausbauten von Autobahnen und Bundesfernstraßen deutlich reduziert. (...) Die anstehende Überprüfung des aktuellen Bundesverkehrswegeplans werden wir zudem nutzen, um alle nicht im Bau befindlichen Abschnitte sowie besonders umweltschädliche Straßenneubau- und Straßenausbauprojekte einer Klima-, Umwelt- und Bedarfsprüfung zu unterziehen und sie dadurch deutlich zu reduzieren. **Bis zum Abschluss der Überprüfung dürfen bei diesen Projekten keine irreversiblen Fakten geschaffen werden.***

Zu den bundesweit besonders aktiven Initiativen, die auch neue Gruppen vor Ort unterstützen, gehören u.a.:

- Bündnis Verkehrsinitiativen (<https://www.buendnis-verkehrsiniciativen.com/Ueber-uns/>)
- BUND (Bund Umwelt und Naturschutz): <https://www.bund.net/mobilitaet/fernstrassen-neubau-stoppen/>
- VCD (Verkehrsclub Deutschland)
- Deutsche Umwelthilfe
- DNR
- Nabu
- Green Legal Impact Germany e.V.: GLI versteht sich als „katalytisch-strategischer Akteur“ im Bereich Umweltrecht in Deutschland und will den Zugang zu Gerichten stärken. Der Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen gehört zu den Arbeitsschwerpunkten von GLI. <https://www.greenlegal.eu/themen/bundesverkehrswegeplan/>

13. Literaturhinweise

Hier können nur einige wenige Literaturhinweise vermittelt werden. Die Liste kann ergänzt werden, über Hinweise freuen wir uns.

- Green Legal Impact: Fragen und Antworten zur Bundesverkehrswegeplanung. Dezember 2022. <https://www.greenlegal.eu/faq-bundesverkehrswegeplanung/>
- Agora Verkehrswende: Klimastresstest für den Bundesverkehrswegeplan. 2022. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/BVWP-Gutachten/2021-06-14_Positionspapier_BVWP_final-mit-Klimastresstest.pdf
- wzb Discussion Paper: Jonathan Siebert, Wie kann eine konsequent klimagerechte Verkehrsplanung aussehen? September 2022. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2022/iii22-602.pdf>
- Methodenhandbuch zum BVWP: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-methodenhandbuch.pdf?__blob=publicationFile

³¹ <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021>

- Wer sich am Beispiel der A20 genauer mit einer „RAUMWIRKSAMKEIT“ befassen möchte, dem empfehlen wir die gute Darstellung von Kirsten Erwentraut: <https://www.a20-nie.de/pdfs/raumwirksamkeit-bvwp-2030-17.3.2020.pdf>
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz vom 24. März 2021: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html
- Rechtsgutachten vorgelegt vom BUND: Zur formellen (Unions-)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Bundesfernstraßen und den hiermit verbundenen Rechtsfolgen. Oktober 2021
- Udo Becker zum gesellschaftlichen Nutzen von Verkehr (nicht Mobilität!) und den betriebswirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Quotienten: http://z-f-v.de/fileadmin/archiv/hefte---2016_1_2_3/2016-1/ZfV_2016_Heft_1_01_Becker%20-%20Das%20Nutzen-Kosten-Verh%E4ltnis%20in%20der%20Bundesverkehrswegeplanung%20-%20Wissenschaftlicher%20Anspruch%20und%20Auswirkungen%20in%20der%20Praxis.pdf
- Laufende Verfahren gegen Straßenbauprojekte des Bundesverkehrswegeplans. Zusammengefasst von green.legal.impact, 2022: https://www.greenlegal.eu/wp/wp-content/uploads/2022/03/GLI_laufende-Verfahren-gegen-BVWP-Strassenprojekte.pdf
- Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung des BMDV: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, 2017. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/handbuch-buergerbeteiligung.html>
- Heinrich-Böll-Stiftung: Mobilitätsatlas 2019: https://www.boell.de/sites/default/files/2022-01/Boell_Mobilitaetsatlas2019_II_V01_kommentierbar.pdf
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg: Weiterentwicklung der Bewertungsmethodik des Bundesverkehrswegeplans (BVWP). Januar 2022
- Neuausrichtung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung in Deutschland: Natur- und Klimaschutz zum Durchbruch verhelfen, nachhaltige Mobilitätsplanung einleiten (NÖFS): <https://dr-schmidt-stiftung.de/neuausrichtung-und-oekologisierung-der-fernstrassenplanung-im-rahmen-der-bundesverkehrswegeplanung-in-deutschland-natur-und-klimaschutz-zum-durchbruch-verhelfen-nachhaltige-mobilitaetsplanung-einle>

14. Links

- (Wie) wird der Bundesverkehrswegeplan derzeit überprüft und was kann dies z.B. für eine Stadtautobahn und die B31 West bedeuten? Vortrag von Dr. Werner Reh: <https://klimaschutz-im-bundestag.de/wie-wird-der-bundesverkehrswegeplan-derzeit-ueberprueft/>

Wir danken allen, die uns bei den Recherchen und der Erstellung dieses Papiers unterstützt haben.

Oldenburg und Freiburg, Januar 2023

Susanne Menge, MdB; Monika Zimmermann, BAG Mobilität

bag.verkehr@gruene.de