



Dialogprozess zum Infrastrukturkonsens rasch und ergebnisoffen starten!

Die amtierende Bundesregierung strebt einen neuen Infrastrukturkonsens bei den Bundesverkehrswegen an.

Im Koalitionsvertrag ist dieses Ziel neben den generellen Zielen der Planungs- und Genehmigungsvereinfachung (S. 12 ff.) klar benannt. Der neue Infrastrukturkonsens könnte von zentraler Bedeutung für laufende Straßenbauverfahren sein. Allerdings ist dazu bislang nichts an die Öffentlichkeit gelangt.

Green Legal Impact (GLI) unterstützt ausdrücklich den Kapazitätsausbau von klimafreundlichen Verkehrsträgern. Eine starke und zukunftssichere Infrastruktur ist das Rückgrad eines nachhaltigen Deutschlands. Zukunftsorientierte Mobilität ist attraktiv, sicher und klimafreundlich. In diesem Zusammenhang begrüßt GLI die Bekenntnisse im Koalitionsvertrag, *„erheblich mehr in die Schiene als in die Straße [zu] investieren“* sowie mit Blick auf Bundesfernstraßen einen *„stärkeren Fokus auf Erhalt und Sanierung [zu] legen, mit besonderem Schwerpunkt auf Ingenieurbauwerke“* insbesondere Brücken.

Gleichzeitig muss bei allen Projekten, die jetzt noch in die Umsetzung gehen, sichergestellt werden, dass sie mit den Zielen des Klima- und Naturschutzes sowie der Flächenverbrauchsminimierung im Einklang stehen. **Damit vor allem die Straßeninfrastruktur sich nachhaltig in diese Richtung entwickelt, fordert Green Legal Impact die rasche Einleitung eines ergebnisoffenen Dialogprozesses.**

Dies ist rechtlich auch ohnehin geboten, wie nachfolgend (1. und 2.) zu erläutern sein wird. Außerdem zeigen wir auf, was Gegenstand des Dialogs sein sollte (dazu 3.).

1. DER KOALITIONSVERTRAG

Im Koalitionsvertrag heißt es zum Infrastrukturkonsens (S. 48):

„Wir streben einen neuen Infrastrukturkonsens bei den Bundesverkehrswegen an. Dazu werden wir parallel zur laufenden Bedarfsplanüberprüfung einen Dialogprozess mit Verkehrs-, Umwelt-, Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbänden starten mit dem Ziel einer Verständigung über die Prioritäten bei der Umsetzung des geltenden Bundesverkehrswegeplan. Bis zur Bedarfsplanüberprüfung gibt es eine gemeinsame Abstimmung über die laufenden Projekte. Wir werden auf Basis neuer Kriterien einen neuen Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf den Weg bringen.“

Daraus ergeben sich folgende Arbeitspakete:

- i) die Neupriorisierung für den laufenden Bundesverkehrswegeplan 2030,
- ii) der neue Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 mit weiterentwickelten Kriterien,

die auf der Grundlage der national festgelegten Sektorziele im Bundesklimaschutzgesetz und der (neuen) Anforderungen auf Ebene der Europäischen Union abzarbeiten sind.

2. DIE GESETZLICHEN GRUNDLAGEN

Im Bundesverkehrswegeplan 2030 hat die Vorgängerregierung eine grundsätzliche Entscheidung über die Bauwürdigkeit von Neu- und Ausbauprojekten im Bundesfernstraßen-, Bundesschienenwege- und Bundeswasserstraßennetz getroffen. Der Plan wurde bereits 2016 beschlossen.

Der Bundesverkehrswegeplan selbst hat keinen Gesetzescharakter, bildet aber die Grundlage für die zweite Planungsstufe in Gestalt der gesetzlichen Bedarfsplanung, die für die Bundesfernstraßen im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) geregelt ist. Nach § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG stellt der Bedarfsplan¹ den Verkehrsbedarf für die Linienbestimmung nach § 16 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich fest. Nach § 1 Abs. 2 S. 1 FStrAbG legen die Bedarfspläne auch verbindlich fest, dass ein Vorhaben nach den Zielsetzungen des § 1 FStrG erforderlich ist.

Die Bedarfsfeststellung ist nach ständiger Rechtsprechung nur dann nicht für die Verwaltung bindend, wenn sie

*„evident unsachlich wäre, weil es für die Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan im Hinblick auf die bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung oder auf die verkehrliche Erschließung eines zu entwickelnden Raumes an jeglicher Notwendigkeit fehlte **oder sich die Verhältnisse seit der Bedarfsentscheidung des Gesetzgebers so grundlegend gewandelt hätten**, dass das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreicht werden könnte.“*² [Hervorhebung durch Verf.]

Letzteres ist aus Sicht von GLI ohnehin aufgrund der Vorgaben des Klimaschutzgesetzes (KSG) sowie der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021³ der Fall. Das geltende Fernstraßenausbaugesetz bzw. der ihm zugrundeliegende Plan ist im Hinblick auf die konkreten Vorhaben **offensichtlich ohne Berücksichtigung des § 13 Abs. 1 KSG erlassen worden**.

§ 13 KSG ist **die** zentrale Scharniernorm zwischen dem Klimaschutzrecht und dem jeweils einschlägigen Fachrecht. Der Wortlaut des § 13 Abs. 1 KSG besagt:

„Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.“

Die Gesetzesbegründung⁴ präzisiert unmissverständlich, dass § 13 Abs. 1 S. 1 KSG jedenfalls dann eine Rolle spielt, wenn und soweit die jeweiligen Normen entweder mit sog. unbestimmten Rechtsbegriffen operieren, die für eine Berücksichtigung des Klimaschutzes Raum geben (hier § 1 FStrG), oder wenn der Zulassungsbehörde gewisse Planungs-, Abwägungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume zugewiesen werden. Beides ist vorliegend der Fall – und zwar auf allen Ebenen der gestuften Planung von Bundesfernstraßen.

Ohnehin ist nach einer gut begründeten Rechtsauffassung der geltende § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAG in Verbindung mit dessen Anlage, also dem Bundesverkehrswegeplan, wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 iVm Anhang I der Richtlinie 2001/42 EG (Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung, SUP-Richtlinie) materiell rechtswidrig.⁵ Diese Auffassung wurde bisher vom Bundesverwaltungsgericht zwar nicht geteilt,⁶ doch sind weitere Klagen zur Klärung dieser Fragen dort anhängig.

¹ [Fernstraßenbedarfsplan](#) (Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz vom 23.12.2016).

² So z.B. BVerwG, NVwZ 2016, 1710 Rn. 54.

³ BVerfG, [Beschluss](#) vom 24.3.2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a.

⁴ [BT-Drs. 19/14337](#) vom 22.10.2019, S. 36.

⁵ Vgl. Heß, [Zur formellen Unionsrechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen](#), Rechtsgutachten im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) e.V., Oktober 2021.

⁶ BVerwG, [Urteil](#) vom 11.7.2019, Az.: 9 A 13/18 (A 39). Dem Urteil lag die Rechtslage bei Erlass des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses (30.4.2018) zugrunde. Das Gericht konnte zudem – so auch ausdrücklich vom Senat in der mündlichen Ver-

Der Gesetzgeber kann Bedarfspläne grundsätzlich jederzeit ändern. Das geltende Fernstraßenausbaugesetz datiert aus dem Jahr 2016. Nach § 4 FStrAbG prüft das Bundesverkehrsministerium nach Ablauf von jeweils fünf Jahren, ob der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Diese Überprüfung ist auf die Bedarfspläne als Ganzes gerichtet und nicht auf die Bewertung einzelner in den Bedarfsplänen enthaltener Vorhaben. In die Prüfung sind sämtliche von der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen.

Wie immer ist Grundlage dafür eine neue Langfrist-Verkehrsprognose (VP)⁷. Diese ist allerdings (soweit ersichtlich) als Trendfortschreibung beauftragt worden. Eine Trendfortschreibung wäre aus GLI-Sicht nicht geeignet, die grundlegenden Veränderungen im Mobilitätsverhalten abzubilden, da dieses selbst an den gesetzlichen Klimazielen zu messen ist. Eine reine Trendfortschreibung kann nicht zur Grundlage des Bedarfsplans werden.

Daneben sind die gesetzlichen Festlegungen auch in finanzieller Hinsicht relevant. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags⁸ führt zur Bindungswirkung der Bedarfsplanung nach dem Straßenbaufinanzierungsgesetz aus:

„Straßenbaupläne spiegeln die Bedarfsplanvorhaben unter dem Aspekt der Finanzplanung. Nach Art. 3 Abs. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) werden für Bundesfernstraßen, soweit die Verwaltung nicht dem Bund zusteht, die Straßenbaupläne als Anlage zum Bundeshaushaltsplan (jährlich) aufgestellt. Mit den Plänen werden die Finanzmittel den zu realisierenden Bundesfernstraßenvorhaben konkret zugeordnet.“

Das geltende Straßenbaufinanzierungsgesetz wurde ebenfalls (noch) ohne Beachtung der Vorgaben in § 13 KSG erlassen. § 13 Abs. 2 KSG betrifft die "Durchführung" von Investitionen.

Insgesamt spricht viel dafür, dass die Rechtsbindung des § 1 FStrG infolge des Bundesklimaschutzgesetzes und der fortgesetzten Zielverfehlung im Sektor Verkehr nach dem Maßstab des BverfG ohnehin entfallen ist.

In den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung ist zudem aufgenommen worden, dass Gesetze künftig einem Klimacheck unterworfen werden:

“Wir werden Klimaschutz zu einer Querschnittsaufgabe machen, indem das jeweils federführende Ressort seine Gesetzentwürfe auf ihre Klimawirkung und die Vereinbarkeit mit den nationalen Klimaschutzzielen hin prüft und mit einer entsprechenden Begründung versieht (Klimacheck).“

Auf Ebene der Legislative fehlt bislang eine konkrete, einfachgesetzliche Vorgabe zur Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen. Eine diesbezügliche Gesetzesinitiative ist bislang nicht bekannt geworden. § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) schreibt den Legislativ-Organen vor, welche Erwägungen eine Gesetzesfolgenabschätzung beinhalten muss. Die Norm bezieht sich allerdings nicht auf positive oder negative Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens im Hinblick auf das Treibhausgas-Budget oder die Ziele des Klimaschutzgesetzes und enthält auch keinen Maßstab für die „Klimaneutralität“ aus Art. 20a Grundgesetz iVm § 2 KSG.

Ein solcher Klimacheck würde jede Neufassung des Fernstraßenausbaugesetzes und des Straßenbaufinanzierungsgesetzes betreffen.

handlung angeführt – weder auf eine ausdrückliche materiell-rechtliche Berücksichtigungspflicht noch auf gesetzliche Emissionsreduktions- und Sektorziele zurückgreifen. Dies dürfte sich mit dem Erlass des Klimaschutzgesetzes grundlegend geändert haben. Vgl. hierzu auch: Verheyen/Schayani, ZUR 2020, 412.

⁷ [BT-Drs. 19/23823](#) vom 29.10.2020, S. 2.

⁸ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Bindungswirkung der Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz, [WD 5 - 3000 - 072/21](#), Ausarbeitung vom 29.10.2021.

Aus Vorstehendem folgt, dass eine Anpassung und Neuauflage der Verkehrswegeplanung schon allein auf Grundlage des § 13 KSG und der SUP-Richtlinie der Europäischen Union rechtlich geboten ist. Dies erfolgt politisch sinnvoll im Rahmen eines Konsensprozess, wie er im Koalitionsvertrag vorgegeben wird. Dieser ist zwingend ergebnisoffen, weil die Bewertung von Projekten auf Grundlage des § 13 KSG in materiell-rechtlicher Hinsicht und im Rahmen der SUP in formeller Hinsicht nicht vorherbestimmbar ist.

3. DER DIALOGPROZESS

1. Gegenstand des Dialogs

Aus Sicht von GLI wird im Dialogprozess über folgendes zu reden sein:

Vorrangig ist – neben der Förderung von Schienenprojekten – eine Entscheidung zu den laufenden Autobahn- und Bundesstraßenprojekten des Bundes zu treffen. Diese sind insbesondere aufgrund der Klima- und Flächenbilanzen, sowie wegen Auswirkung auf Natur- und Artenschutz auf Grundlage der Zielstellungen der neuen Bundesregierung zu überprüfen. Hier verweisen wir gerne auf das Vorgehen in Österreich, das als Blaupause für Deutschland genutzt werden kann. Dort wurde das gesamte Bauprogramm der Autobahngesellschaft einem Klimacheck unterzogen.⁹

Zu berücksichtigen ist – erstmals – § 13 Abs. 1 KSG mit seiner materiell-rechtlichen Berücksichtigungspflicht bezogen auf die Mengenziele des Klimaschutzgesetzes, hier also im Verkehrssektor, aber auch im Hinblick auf § 3a KSG zum zusätzlichen Aufbau von natürlichen Senkenkapazitäten. Ein diesbezüglicher Ansatz zur Erfüllung der gesetzlichen Ziele fehlt bislang völlig.

Zu § 13 Abs. 1 KSG (2019, mit Ergänzung 2021) fehlt es bislang an einer fachlichen Anweisung durch das Bundesumweltministerium bzw. das Bundesverkehrsministerium. Die ersten Planfeststellungsbehörden (Straße) sehen sich daher außer Stande, § 13 Abs. 1 KSG im Rahmen der Planfeststellung angemessen, geschweige denn in quantitativer Weise zu berücksichtigen. Die Planfeststellungsbehörden sind in einer Situation, in der die Sektorziele des Klimaschutzgesetzes im Bereich Verkehr stetig überschritten sind und nach allen verfügbaren Prognosen auch bleiben werden – und in diese Lage hinein sollen neu Straßenbauprojekte genehmigt werden.

Laut der Webseite der Autobahn GmbH des Bundes¹⁰ laufen derzeit 65 Ausbau- bzw. Umbauprojekte, davon 35 Großprojekte wie etwa der Neubau der A 20 Küstenautobahn. Dabei handelt es sich zumeist um Autobahnvorhaben, die auch Teil des Fernstraßenausbaugesetzes sind, welche sich in sehr unterschiedlichen Planungs- und Genehmigungsstadien befinden. Darüber hinaus laufen in den Bundesländern Projekte der Bundesfernstraßenplanung für Bundesstraßen weiter. Ein diesbezüglicher Überblick fehlt und wäre zur Grundlage des Dialogs zu machen.

2. Forderungen für den Dialog

Aus den o.g. rechtlichen Zusammenhängen folgt, dass während des Infrastrukturkonsensprozesses zunächst keine weiteren Planfeststellungsbeschlüsse für Straßenbauvorhaben ergehen dürfen. Dies ist rechtlich ohnehin geboten, wenn die Rechtsbindung des § 1 FStrG infolge des Bundesklimaschutzgesetzes als lex posterior entfallen ist. Alle Planungen müssen sicher stellen, dass die (verfassungsrechtlich aufgeladenen) Mengenziele der Anlage 2 KSG erreicht werden.

⁹ <https://infothek.bmk.gv.at/klimacheck-die-evaluierung-zum-asfinag-bauprogramm-liegt-vor/>.

¹⁰ Die Autobahn GmbH des Bundes, [Übersicht der Projekte](#).

Alle Straßenbauprojekte des geltenden Fernstraßenausbaugesetzes müssen daher dem Prozess unterworfen werden – alle unterliegen den gleichen Rahmenbedingungen. Die Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Geltung des § 1 FStrAbG und Abarbeitung des § 13 Abs. 1 KSG sollte nicht den Gerichten zur Entscheidung überlassen, sondern durch den Gesetzgeber behoben werden.

Am Anfang der Neupriorisierung muss die Vereinbarung auf ein Ziel stehen, zumindest: ein Neubeschluss über das Fernstraßenausbaugesetz und seiner Anlage auf Grundlage der Ergebnisse.

Die zuständigen Bundesministerien (BMDV, BMUV, BMWK) müssen sich auf ein Dialogformat einigen, das einen echten Konsensprozess gewährleistet. Mehrere Dialogformate stehen hier schon erprobt zur Auswahl.

In die Prozeßgestaltung sind die Verbände einzubeziehen. Sollte fachliche Unterstützung extern vergeben werden, sollte über den Inhalt der fachlichen Unterstützung (Vergabe) ein Austausch erfolgen. Nicht sinnvoll und transparent ist etwa ein Dialog, dessen fachliche Grundlage die als Trendfortschreibung erstellte Langfrist-Verkehrsprognose ist.

Zu beachten ist, dass der Bundesverkehrswegeplan einer SUP-Pflicht unterliegt (§ 35 iVm Anlage 5 UVPG).

Die Neupriorisierung betrifft Menschen im gesamten Bundesgebiet, die im Bereich von Straßen leben oder diese nutzen wollen. Diese haben – ebenso wie alle an der Planung Beteiligten – ein Recht darauf, dass die Überprüfung und Neupriorisierung jetzt – mehrere Monate nach der Bildung der neuen Bundesregierung – tatsächlich eingeleitet wird. Finanzielle und personelle Planungsressourcen und – kompetenzen sollten gerade jetzt schnell und effektiv für Vorhaben eingesetzt werden, die Deutschland wirklich braucht.

Green Legal Impact setzt sich für eine Welt ein, in der die Zivilgesellschaft die Möglichkeiten des Rechts demokratisch nutzt und Umwelt-, Naturschutz und Menschenrechte dadurch gestärkt werden. GLI stärkt das Recht als strategisches Mittel für den Umweltschutz, bietet eine Plattform für die Vernetzung von juristischen Expert*innen und die fachliche Unterstützung der Zivilgesellschaft, und berät kleine und große Verbände zu juristischen Strategien.

Impressum

© GLI, März 2022

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Greifswalder Str. 4 | D-10405 Berlin

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Autorin:

Dr. Roda Verheyen

Haftungsausschluss:

Die in dieser Broschüre enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige

Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „*Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes*“.