



## Dialogprozess zum Infrastrukturkonsens rasch und ergebnisoffen starten!

Die amtierende Bundesregierung strebt – jedenfalls auf dem Papier – einen neuen Infrastrukturkonsens bei den Bundesverkehrswegen an.

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien ist dieses Ziel neben den generellen Zielen der Planungs- und Genehmigungsvereinfachung klar benannt (S. 12 ff.). 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 Rückgrat einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. 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“*<sup>1</sup> 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 von der Bundesregierung die unverzügliche Einleitung eines ergebnisoffenen Dialogprozesses.**

Die zeitnahe Umsetzung des Koalitionsvertrages (dazu 1.) ist rechtlich ohnehin geboten (2.) und überdies haushaltspolitisch erforderlich (3.). Wir fordern einen Klimacheck (4.) nach österreichischem Vorbild und zeigen auf, was Gegenstand des Dialogs sein sollte (dazu 3.).

### 1. DER KOALITIONSVERTRAG

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien 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 neben der Bedarfsplanüberprüfung folgende Arbeitspakete:

- i) die neue Priorisierung der Projekte des aktuellen Bundesverkehrswegeplan 2030 und der darauf basierenden Bedarfspläne,
- ii) der neue Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 mit weiterentwickelten Kriterien,

<sup>1</sup> [Koalitionsvertrag](#) 2021-2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 48.

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

## 2. DIE RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN

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 Bedarfsplan<sup>2</sup> 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.

### 2.1. Unwirksamkeit der geltenden Bedarfspläne

Ist ein Straßenbauprojekt im Bundesverkehrswegeplan aufgeführt und als bauwürdig in den gesetzlichen Bedarfsplan aufgenommen, so ist die Frage des „Ob“ der Realisierung eines Projekts beantwortet. Weder die Straßenbaubehörde noch die Gerichte müssen bzw. dürfen erneut überprüfen, ob der Bedarf für das Projekt tatsächlich gegeben ist. Es findet lediglich alle fünf (in der Praxis aktuell sieben) Jahre eine Überprüfung der gesetzlichen Bedarfsplanung statt (§ 4 FStrAbG).

Diese gesetzliche Bedarfsfeststellung verliert nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann seine Bindungswirkung für die Verwaltung, 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.“<sup>3</sup> [Hervorhebung durch Verf.]*

Letzteres ist aus Sicht von GLI nicht allein faktisch wegen der sich weiter verschärfenden Klimakrise<sup>4</sup> und des geringen, noch verbleibenden nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets,<sup>5</sup> sondern auch rechtlich aufgrund der Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) sowie der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021<sup>6</sup> anzunehmen. Das geltende Fernstraßenausbaugesetz und der ihm zugrundeliegende Bundesverkehrswegeplan 2030 stammen aus dem Jahr 2016 und beziehen sich auf veraltete Klimaschutzziele. Zu diesem Zeitpunkt war das Pariser Abkommen bereits in Kraft getreten, das Bundesklimaschutzgesetz aber noch nicht verabschiedet. In der Folge wurde dem Bedarfsplan das (unverbindliche)

<sup>2</sup> [Fernstraßenbedarfsplan](#) (Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz vom 23.12.2016).

<sup>3</sup> So z.B. BVerwG, NVwZ 2016, 1710 Rn. 54.

<sup>4</sup> So könnte die globale Durchschnittstemperatur nach den jüngsten Berechnungen der [World Meteorological Organization \(WMO\)](#) die 1,5 °C-Grenze bereits in den nächsten fünf Jahren überschreiten. Auch der sechste [Sachstandsbericht des IPCC](#) von 2022 macht das Ausmaß der Auswirkungen des fortschreitenden Klimawandels deutlich.

<sup>5</sup> Vgl. dazu [Stellungnahme](#) des SRU, „Wie viel CO<sub>2</sub> darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO<sub>2</sub>-Budget“, Juni 2022.

<sup>6</sup> BVerfG, [Beschluss](#) vom 24.3.2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a.

Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 aus dem Jahr 2014 zugrunde gelegt, welches eine Treibhausgasreduktion von 40% bis 2020 und 80 bis 94% bis 2050 anstrebte. Diese Ziele sind mit dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebot und der Pflicht zur Treibhausgasneutralität aus Art. 20a Grundgesetz (GG) offensichtlich nicht vereinbar. Entsprechend sieht auch das Klimaschutzgesetz in seiner verschärften Fassung eine Reduktion von 65% bis 2030 und Treibhausgasneutralität bis 2045 vor. Zudem ist nach den jüngsten Berechnungen des Sachverständigenrat der Bundesregierung (SRU) das nationale Treibhausgas-Budget für 1,75 °C früher als bislang gedacht, nämlich bereits 2040 aufgebraucht.<sup>7</sup> Dabei ging das Verkehrsministerium bei Erstellung des BVWP davon aus, dass der Verkehrssektor im Jahr 2030 noch 144 Mio. t. CO<sub>2</sub> ausstoßen würde.<sup>8</sup> Nach Anlage 2 zum KSG müssen die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt hingegen auf jährlich 85 Mio. t. CO<sub>2</sub> gesenkt werden. In Anbetracht dieser veränderten tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen kommt auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags zu dem Ergebnis:

*„Die Annahmen und Ziele, auf denen der Bundesverkehrswegeplan 2030 aufbaut, sind vor diesem Hintergrund als veraltet anzusehen.“<sup>9</sup>*

Die Bedarfsplanung ist zudem – nun zu prüfen auf Ebene der konkreten Vorhaben im Rahmen der Planfeststellung – **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 Gesetzesbegründung<sup>10</sup> 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 - Verkehrsbedürfnis), 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.

Dabei werden die absolut vorgegebenen Mengenziele der Anlage 2 zum KSG im Verkehrssektor ohne erhebliche zusätzliche Anstrengungen weder aktuell noch in den kommenden Jahren eingehalten. Die Bundesregierung selbst geht in ihrem aktuellen Projektionsbericht 2021 für den Verkehrssektor von Treibhausgasemissionen in Höhe von 126 Millionen Tonnen im Jahr 2030 aus. Damit würde der Verkehrssektor sein Ziel von 85 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent um mehr als 40 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent verfehlen.<sup>11</sup>

Trotzdem sieht der Bedarfsplan im Bereich Bundesfernstraßen weiterhin 1.300 Straßenbauprojekte und 800 km Autobahnneubau vor. Der Gesetzgeber trifft damit Investitionsentscheidung, die das Mobilitätsverhalten langfristig prägen und deshalb von entscheidender Bedeutung für den Klimaschutz sind, ohne die Einhaltung der Sektor- und Gesamtziele des KSG sowie die Erfüllung des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG sicherzustellen. Er überlässt es stattdessen (bestenfalls) dem Zufall, ob die Straßenbauprojekte mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Klimaschutzzvorgaben vereinbar sind. Einem solchen „Klimaschutz ins Blaue hinein“ hat das Bundesverfassungsgericht aber eine klare Absage erteilt.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> [Stellungnahme](#) des SRU, „Wie viel CO<sub>2</sub> darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO<sub>2</sub>-Budget“, Juni 2022.

<sup>8</sup> BMVI, [Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan](#), 2016, S. 120, Tabelle 26.

<sup>9</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand](#): Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, November 2021, S. 10.

<sup>10</sup> Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 22.10.2019, S. 36, [BT-Drs. 19/14337](#).

<sup>11</sup> [Projektionsbericht der Bundesregierung](#) 2021, S. 272: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand](#): Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, November 2021, S. 9.

<sup>12</sup> BVerfG, [Beschluss](#) vom 24.3.2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 218.

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

## 2.2. Formelle Unionsrechtswidrigkeit des BVWP wegen mangelhafter Umweltprüfung

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 SUP-Richtlinie<sup>13</sup> formell rechtswidrig.<sup>14</sup> Zwar folgte das Bundesverwaltungsgericht dieser Auffassung in einer Entscheidung von 2019 zunächst nicht.<sup>15</sup> Das Urteil erging jedoch vor Erlass des Klimaschutzgesetzes und dessen Novelle im Jahr 2021, sodass sich auch nach Ansicht des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags „die Bedeutung dieser Gerichtsentscheidung für weitere Verfahren [...] relativiert haben“ dürfte.

In jüngsten Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zum Ausbau der A14<sup>16</sup> und A20<sup>17</sup> war das Vorbringen zur Unionsrechtswidrigkeit des BVWP durch die Begründungsfrist aus § 6 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) präkludiert. Entsprechende Verfahren zur Klärung dieser Frage sind aber beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.

## 2.3. Überprüfung der Bedarfspläne anhand von Trendfortschreibung genügen verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht

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. Verfahren, Maßstäbe und Kriterien sind aber gesetzlich nicht näher geregelt und bleiben dem Verkehrsministerium überlassen.

Wie immer ist Grundlage dafür eine neue Langfrist-Verkehrsprognose.<sup>18</sup> Diese ist allerdings (soweit ersichtlich) als Trendfortschreibung beauftragt worden.<sup>19</sup> Eine bloße Trendfortschreibung auf Grundlage des derzeitigen Mobilitätsverhaltens wäre aus GLI-Sicht ungeeignet, die grundlegenden Veränderungen im Verkehrssektor abzubilden, die zur Erreichung der verfassungsrechtlich determinierten Maßgaben des Klimaschutzgesetzes erforderlich sind. Auf der Grundlage des § 13 KSG sind die Klimaziele – sowohl als Emissionsmengenziele als auch das Ziel zum zusätzlichen Aufbau von Treibhausgas-Senken iSd. § 3a KSG einzustellen.

<sup>13</sup> Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung, [Richtlinie 2001/42 EG](#).

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> BVerwG, [Urteil](#) vom 11.7.2019, Az.: 9 A 13/18 (A39). 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 Verhandlung 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.

<sup>16</sup> BVerwG, Urteil vom 4.5.2022 - 9 A 7.21, siehe [Pressemitteilung](#) vom 4.5.2022.

<sup>17</sup> BVerwG, Ur. v. 7.7.2022 – 9 A 1.21, siehe [Pressemitteilung](#) vom 7.7.2022.

<sup>18</sup> [BT-Drs. 19/23823](#) vom 29.10.2020, S. 2.

<sup>19</sup> [BT-Drs. 19/8892](#) vom 2.4.2019, S. 4.

So hat das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss von 2021 klargestellt, dass das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG nicht nur zum Erreichen von Klimaneutralität, sondern auch zu einem „freiheitschonenden Übergang“ dahin verpflichtet.<sup>20</sup> Weil aber der Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft zeitintensive fundamentale Transformationsprozesse erfordert, verpflichtet das Gebot der Schonung künftiger Freiheit den Staat dazu, die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse „möglichst frühzeitig“ einzuleiten.<sup>21</sup> Dem kann aber eine reine Trendfortschreibung auf Basis gegenwärtiger Mobilitätsmuster nicht gerecht werden. Vielmehr müssen die Steuerungspotentiale von Infrastrukturplanung für künftiges Mobilitäts- und damit Emissionsverhalten endlich genutzt und die Planung an den Klimaschutzziele ausgerichtet werden.

Diesen Schluss zog der SRU schon 2017 in seinem Gutachten zum Klimaschutz und Verkehr: „Die bisherige Praxis, den BVWP auf Trendprognosen mit zunehmendem Verkehrsaufkommen zu basieren, konterkariert dagegen Klimaschutzziele.“<sup>22</sup>

Das Bundesverkehrsministerium hat zwar angekündigt, die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und die bereits festgelegten Klimaschutzmaßnahmen als Prämissen in den Prognoseprozess einfließen zu lassen.<sup>23</sup> Bislang sind aber kaum Informationen zur genauen Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens und der Berücksichtigung klimapolitischer Belange bekannt geworden.

## 3. HAUSHALTPOLITISCHE ERWÄGUNGEN

### 3.1. Keine Plausibilisierung der Baukosten für Aus- und Neubauprojekte im BVWP

Bedenken an der haushaltspolitischen Rechtfertigung der Projekte des BVWP 2030 ergeben sich schon aus dem zweifelhaften Vorgehen des Bundesverkehrsministeriums bei seiner Erstellung. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2016 angemahnt, dass die von den Ländern bei der Projektanmeldung angegebenen Baukosten nicht vergleichbar seien und vom Verkehrsministerium nicht hinreichend auf ihre Plausibilität überprüft wurden. Durch Unterschätzung der Investitionskosten konnte so das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) als zentrales Entscheidungskriterium für die Einstufung der Projekte im BVWP 2030 erhöht werden – ohne dass dies vom Verkehrsministerium hinterfragt wurde. Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofs nahm das Verkehrsministerium „bewusst in Kauf“, dass die Investitionskosten vollständig ungeprüft blieben, und kam zu dem Ergebnis,

*„dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass zu niedrig angemeldete Projektkosten bei der Plausibilisierung als plausibel eingestuft wurden und das berechnete NKV daher zu hoch ist.“<sup>24</sup>*

Die nachträglichen Veränderungen von gutachterlichen Kostengrenzwerten durch das Bundesverkehrsministerium bezeichnete der Bundesrechnungshof als „willkürlich“ und empfahl die erneute Durchführung einer Plausibilisierungsprüfung.<sup>25</sup> Eine solche hat indes nie stattgefunden. Es ist daher schon nicht sicher-

<sup>20</sup> BVerfG, [Beschluss](#) vom 24.3.2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 183.

<sup>21</sup> BVerfG, [Beschluss](#) vom 24.3.2021, Az.: 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248-249.

<sup>22</sup> SRU, [Sondergutachten „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor](#), 23.11.2017, S. 155.

<sup>23</sup> BMDV, [Verkehrsprognose 2040](#).

<sup>24</sup> Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, März 2016, S. 10, 14.

<sup>25</sup> Ebenda.

gestellt, dass die Projekte im BVWP überhaupt die eigenen Wirtschaftlichkeitskriterien des Verkehrsministeriums erfüllen. Angesichts der seit 2016 stark angestiegenen Baukosten<sup>26</sup> dürfte außerdem das tatsächliche Kosten-Nutzen-Verhältnis vieler Projekte nach heutigen Maßstäben in Frage stehen.

### 3.2. Pflicht zur Berücksichtigung der Klimaziele auch bei Mittelbereitstellung für Straßenbau

Daneben sind die gesetzlichen Festlegungen auch in finanzieller Hinsicht relevant. Sobald ein Straßenprojekt rechtskräftig planfestgestellt ist, hängt die Umsetzung nur noch von der jährlichen Mittelbereitstellung im Bundeshaushalt ab. Grundlage dafür sind die nach § 5 Abs 1 S. 1 FStrAbG vom Verkehrsministerium erstellten fünfjährigen Investitionsrahmenpläne. Der aktuelle Investitionsrahmenplan 2019 bis 2023 enthält 90 neue Vorhaben für Bundesautobahnen und 107 Vorhaben für Bundesstraßen, auf die über die Hälfte der Aus- und Neubaumittel entfallen.<sup>27</sup>

Auf dieser Grundlage wird die Mittelbereitstellung jährlich in einem Straßenbauplan als Anlage zum Bundeshaushaltsplan festgesetzt. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags führt zur Bindungswirkung der Straßenbaupläne 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.“<sup>28</sup>*

Das geltende Straßenbaufinanzierungsgesetz wurde ebenfalls (noch) ohne Beachtung der Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes erlassen und enthält daher keine Vorgaben zur Berücksichtigung der Klimaziele bei der Erstellung der jährlichen Straßenbaupläne. Allerdings erfasst das Berücksichtigungsgebot aus § 13 Abs. 1 KSG auch die Entscheidung über die Bereitstellung von Finanzmitteln. Folglich sind sowohl bei Erstellung der Investitionsrahmenpläne als auch bei der Mittelbereitstellung für die einzelnen Straßenbauprojekte im jährlichen Bundeshaushalt durch den Bundestag die Klimaschutzziele zu berücksichtigen und ihre Vereinbarkeit mit diesen sicherzustellen.

Darüber verpflichtet § 13 Abs. 2 KSG das Bundesverkehrsministerium und den Bundestag auch ausdrücklich dazu, bei der Auswahl von Investitionsentscheidungen zu prüfen, wie diese zur Erreichung der Klimaziele beitragen können. Werden, wie bei der Umsetzung des BVWP 2030 regelmäßig der Fall, nur begrenzte Haushaltsmittel zwischen verschiedenen Investitionsvorhaben verteilt, dann muss das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen berücksichtigt werden.

Weiterhin hat auch der Bundesrechnungshof die bisherige Klimaschutzpolitik der Bundesregierung insgesamt scharf kritisiert. Verfügbare Steuerungsinstrumente müssten gezielt und effektiv zur Senkung der Treibhausgasemissionen und zur Einhaltung der Klimaschutzziele eingesetzt werden.<sup>29</sup> Die Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere die Planung und Finanzierung von Straßenbauprojekten, stellt ein ganz wesentliches Steuerungselement für künftiges Mobilitätsverhalten und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen dar.

<sup>26</sup> Die Baukosten für Straßenbau sind seit 2016 um ca. 45% und allein im letzten Jahr um 17,4% gestiegen, siehe Statistisches Bundesamt, [Pressemitteilung Nr. 288](#) vom 8.7.2022.

<sup>27</sup> BMDV, [Investitionsrahmenplan 2019-2023 veröffentlicht](#), Meldung vom 13.2.2020

<sup>28</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Bindungswirkung der Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz, [WD 5 - 3000 - 072/21](#), Ausarbeitung vom 29.10.2021.

<sup>29</sup> Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland, 4.3.2022, BT-Drs. [20/1150](#).

Darüber hinaus ist jeder künftige Straßenbauplan einem Klimacheck zu unterziehen:

## 4. KLIMACHECK

Im Koalitionsvertrag der im Bund regierenden Parteien wurde vereinbart, 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 zwar 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 GG iVm § 2 KSG. Ein Klimacheck wie im Koalitionsvertrag beschrieben würde jede Neufassung des Fernstraßenausbaugesetzes und des Straßenbaufinanzierungsgesetzes betreffen.

Aus Vorstehendem folgt, dass eine Anpassung und Neuauflage der Verkehrswegeplanung unter Beachtung von § 13 KSG und dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts sowie der SUP-Richtlinie der Europäischen Union rechtlich geboten ist. Dies erfolgt politisch sinnvoll im Rahmen eines Konsensprozess, wie er im Koalitionsvertrag vorgegeben wird. Dieser Prozess ist zwingend ergebnisoffen zu führen, 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.

## 5. DER DIALOGPROZESS

### 5.1. 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.<sup>30</sup>

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 Kapazitätsaufbau von natürlichen Kohlenstoffsinken. Ein diesbezüglicher Ansatz zur Erfüllung der gesetzlichen Ziele fehlt bislang völlig.

Zu § 13 Abs. 1 KSG fehlt es bislang an einer fachlichen Anweisung durch das Bundesumweltministerium bzw. das Bundesverkehrsministerium. Die ersten Planfeststellungsbehörden (Straße) sehen sich daher

<sup>30</sup> <https://infothek.bmk.gv.at/klimacheck-die-evaluierung-zum-asfinag-bauprogramm-liegt-vor/>.

außer Stande, § 13 Abs. 1 KSG im Rahmen der Planfeststellung angemessen, geschweige denn in quantitativer Weise zu berücksichtigen. Die Planfeststellungsbehörden sind mit einer Situation konfrontiert, 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. Das BVerwG hat sich bei der ersten inhaltlichen Befassung mit § 13 Abs. 1 KSG verwundert gezeigt, dass „konkretisierenden Vorschriften, Leitfäden oder sonstige Handreichungen“ bislang völlig fehlen und die Planungsbehörden mit der Umsetzung der gesetzlichen Berücksichtigungspflicht aus § 13 KSG allein gelassen werden.<sup>31</sup>

Laut der Webseite der Autobahn GmbH des Bundes<sup>32</sup> laufen derzeit 65 Ausbau- bzw. Umbauprojekte, davon 35 Großprojekte wie etwa der Neubau der A20 Küstenautobahn – wenngleich letztere als umweltschädlichstes Projekt des BVWP vorläufig gestoppt wurde.<sup>33</sup> Bei diesen Projekten 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 Ländern Projekte der Bundesfernstraßenplanung für Bundesstraßen weiter. Ein diesbezüglicher Überblick fehlt und wäre zur Grundlage des Dialogs bereitzustellen.

## 5.2. 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 sicherstellen, dass die (verfassungsrechtlich aufgeladenen) Mengenziele der Anlage 2 KSG erreicht werden. Eine solche Regelung ist kürzlich im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien in Nordrhein-Westfalen verankert worden.<sup>34</sup>

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.

Diesbezüglich hat sich auch jüngst die Vorsitzende Richterin des 9. Senats am Bundesverwaltungsgericht in der mündlichen Verhandlung vom 31. Mai 2022 zur Autobahn A20 deutlich für die baldige Einleitung des Prozesses ausgesprochen.<sup>35</sup>

Am Anfang des Prozesses 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 schon erprobte Dialogformate stehen hierfür 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 wäre etwa ein Dialog, dessen fachliche Grundlage die als Trendfortschreibung erstellte Langfrist-Verkehrsprognose darstellt.

<sup>31</sup> BVerwG, Urt. vom 4.5.2022, 9 A 7.21, [Pressemitteilung](#) 29/2022 vom 4.5.2022.

<sup>32</sup> Die Autobahn GmbH des Bundes, [Übersicht der Projekte](#).

<sup>33</sup> BVerwG, Urt. vom 7.7.2022, 9 A 1.21, [Pressemitteilung](#) 45/2022 vom 7.7.2022.

<sup>34</sup> [Koalitionsvereinbarung](#) von CDU und GRÜNEN 2022–2027, Rn. 1810 ff.

<sup>35</sup> Eigene Beobachtungen aus der mündlichen Verhandlung am BVerwG zur A20 vom 31.5.2022.



Zu beachten ist, dass der Bundesverkehrswegeplan ebenso wie die gesetzlichen Bedarfspläne einer SUP-Pflicht unterliegt (§ 35 iVm Anlage 5 Nr. 1.1 UVPG).

Die Neuausrichtung der Priorisierung 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 neue Priorisierung – mehrere Monate nach der Bildung der neuen Bundesregierung – nun zeitnah eingeleitet werden. Finanzielle und personelle Planungsressourcen und -kompetenzen sollten 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, Juli 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.

### Autor\*innen:

Dr. Roda Verheyen und Philipp Schönberger

### 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 Bundestags unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.