



FAQ zur Bundesverkehrswegeplanung

Die Planung und der Bau von Bundesfernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen) erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren. Verschiedene staatliche Stellen sind auf Bundes- und Landesebene sowohl in der Planung als auch der späteren Umsetzung beteiligt. Teilweise werden solche Planungsverfahren auch als „Planungskaskade“ bezeichnet, bei der auf oberster Ebene die grundlegenden Entscheidungen über die Zielsetzung und Art der geplanten Infrastruktur getroffen und damit der Rahmen für die Realisierung abgesteckt wird. Auf den nachfolgenden Stufen wird dann die Umsetzung schrittweise konkretisiert, bis hin zum Bau der einzelnen Vorhaben. Aufgrund der vielen Planungsstufen ist es für Betroffene eines Bauvorhabens oft nur schwer nachvollziehbar, wann wo von wem welche Entscheidung getroffen wurde und wie dagegen vorgegangen werden kann. Dies trifft insbesondere auch auf die Planung und den Bau von Bundesfernstraßen zu.

Deshalb haben wir in diesem FAQ die häufigsten Fragen von Verbänden, Initiativen und Aktivist*innen rund um die Bundesverkehrswegeplanung gesammelt und beantwortet. Sollten Sie weitergehende Fragen, Kritik, Korrekturen oder Anmerkungen haben, zögern Sie nicht, uns zu kontaktieren.

INHALT

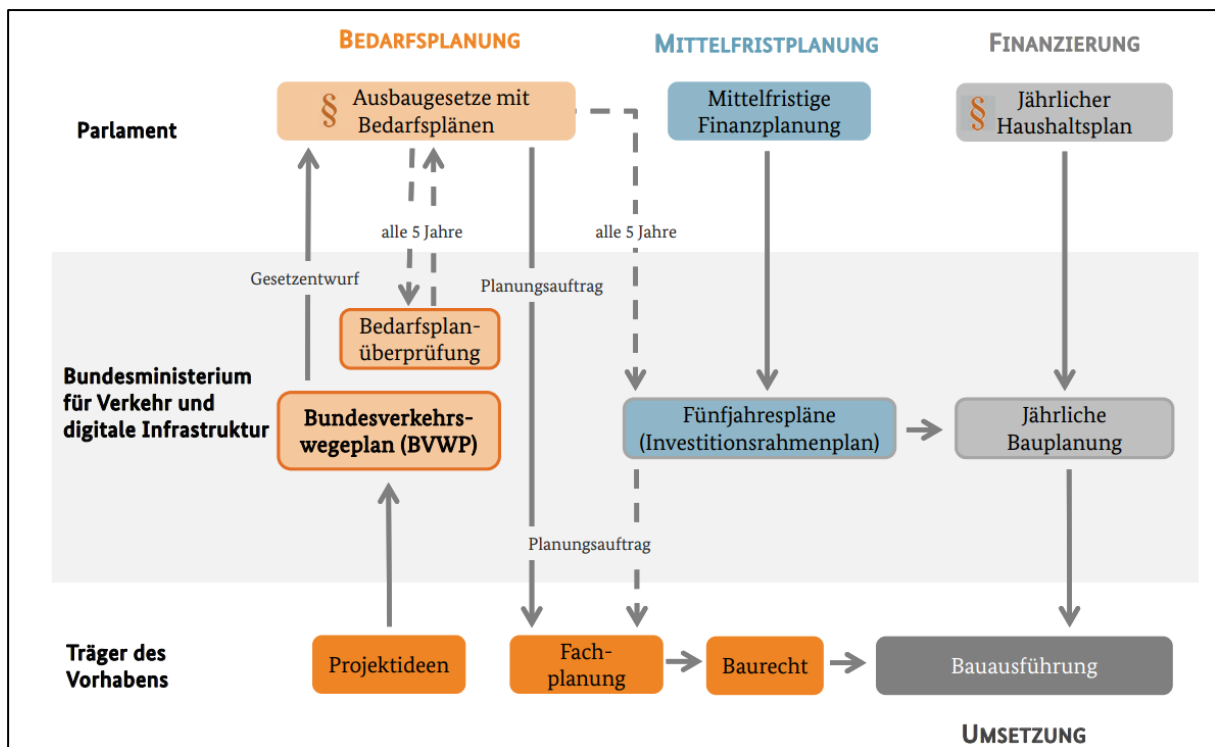
1	ZUSAMMENFASSUNG	2
2	DER BUNDESVERKEHRSWEGEPLAN 2030	3
2.1	Was ist der Bundesverkehrswegeplan 2030?	3
2.2	Verfahren der Planaufstellung	4
2.3	Rechtsnatur und Rechtsschutzmöglichkeiten.....	10
2.4	Alternativen zum BVWP und Reformvorschläge.....	10
3	BEDARFSPLAN BUNDESFERNSTRASSEN (ANLAGE ZUM FSTRABG)	11
3.1	Verfahren zum Erlass des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen	11
3.2	Rechtsnatur und Rechtsschutzmöglichkeiten.....	14
3.3	Laufende Überprüfung der Bedarfsplanung nach § 4 FStrAbG	19
4	BEREITSTELLUNG DER MITTEL FÜR DEN BAU VON BUNDESFERNSTRASSEN.....	21
5	VORHABENEBENE	22
5.1	Planfeststellungsverfahren	22
5.2	Rechtsnatur und Rechtsschutzmöglichkeiten.....	24
6	WELCHE VORGABEN ERGEBEN SICH AUS DEM KLIMASCHUTZGESETZ?	26
7	INHALTE DES KOALITIONSVERTRAGS	27

1 ZUSAMMENFASSUNG

Der [Bundesverkehrswegeplan](#) 2030 (BVWP 2030) ist das zentrale Planungsinstrument für Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Im BVWP 2030 ist festgelegt, welche Infrastrukturprojekte im Zeitraum bis 2030 gebaut werden sollen. Er wurde 2016 von der Bundesregierung beschlossen und enthält insgesamt 66 Schienen-, 22 Wasserstraßen- und 1.300 Fernstraßenprojekte. Der BVWP 2030 entfaltet keine unmittelbare rechtliche Wirkung, sondern stellt eine informelle Absichtserklärung der Bundesregierung dar. Er bildet allerdings die Grundlage für die sogenannten Bedarfspläne, in denen der Bundestag durch Gesetz verbindlich den „Bedarf“ für einen Verkehrsweg (also ob ein bestimmtes Projekt gebaut werden soll) festlegt. Dabei übernimmt der Bundestag die Vorhaben-Liste aus dem BVWP in der Regel ohne nennenswerte Änderungen und damit letztlich auch die zugrundeliegenden Berechnungen und Bewertungen des Verkehrsministeriums.

Für die Bundesfernstraßen ist der Bedarfsplan in der Anlage zum [Fernstraßenausbaugesetz](#) enthalten und sieht bis 2030 unter anderem den Neubau von 850 km Autobahn vor. Ist für ein Straßenbauprojekt der Bedarf einmal im Bedarfsplan festgestellt, sind die Planungsbehörden und Gerichte grundsätzlich an diese Entscheidung über das „Ob“ eines Vorhabens gebunden. Es wird dann auf Planungs- und Umsetzungsebene nicht mehr hinterfragt, ob der Aus- oder Neubau einer Straße überhaupt erforderlich ist, sondern lediglich das „Wie“ der Umsetzung bestimmt. Alle fünf Jahre soll das Bundesverkehrsministerium die Bedarfspläne daraufhin überprüfen, ob eine grundlegende Veränderung der Umstände eine Anpassung erforderlich macht.

Die Projekte des BVWP werden zu 100 % aus dem Bundeshaushalt finanziert. Das Verkehrsministerium erstellt hierfür fünfjährige Investitionsrahmenpläne, auf deren Grundlage dann jedes Jahr die Finanzmittel im Bundeshaushalt bereitgestellt werden.



Der BVWP 2030 und die Bedarfspläne wurden 2016 und damit deutlich vor Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes 2019 und vor dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts 2021 verabschiedet und gesetzlich im FStrAbG aufgenommen. Er ist folglich nicht an deren Vorgaben ausgerichtet und die Vereinbarkeit mit den Klimaschutzzielen ist nicht sichergestellt.

2 DER BUNDESVERKEHRSWEGEPLAN 2030

2.1 Was ist der Bundesverkehrswegeplan 2030?

Der [Bundesverkehrswegeplan](#) 2030 (BVWP 2030) ist das zentrale Planungsinstrument für Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene, durch den die verkehrspolitischen Weichenstellung für den Infrastrukturausbau der nächsten Jahre – und damit auch das Mobilitätsverhalten der nächsten Jahrzehnte – erfolgt. In dem Plan trifft die Bundesregierung eine grundsätzliche Entscheidung über Erhaltungsmaßnahmen sowie die Bauwürdigkeit von Neu- und Ausbauprojekten von Bundesfernstraßen (= Bundesstraßen und Autobahnen), Schienen und Wasserstraßen.¹ Im BVWP legt die Bundesregierung ihre Investitionsstrategie für den Verkehrssektor fest.² Dennoch sind weder das Verfahren zu seiner Erstellung noch die Auswahlkriterien gesetzlich geregelt, sondern werden vom Verkehrsministerium bestimmt.³

Zuständig für die Erstellung und Fortschreibung des Plans ist das [Bundesministerium für Digitales und Verkehr](#) (BMDV, früher BMVI). Der aktuelle BVWP 2030 wurde vom Verkehrsministerium für einen Zeitraum von 15 Jahren erstellt und am 03. August 2016 vom damaligen Bundeskabinett beschlossen. Er umfasst ein Investitionsvolumen von 270 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2016 bis 2030. Davon entfallen ca. 70 % auf den Erhalt der bestehenden Infrastruktur. Die Erhaltungskosten sind nicht als Einzelmaßnahmen im Plan aufgeführt, sondern lediglich eine Abschätzung des Gesamtbedarfs. Aus- und Neubauinvestitionen werden hingegen als Einzelprojekte aufgeführt. Der BVWP 2030 enthält 66 Schienen- und 22 Wasserstraßenprojekte und außerdem etwa 1.300 Straßenbauprojekte. Diese bilden den Kern des BVWP.⁴

Beim Bundesverkehrswegeplan handelt es sich um ein Rahmenprogramm und Planungsinstrument ohne Gesetzescharakter (siehe dazu 2.3). Er bildet die Grundlage für die zweite Planungsstufe in Gestalt der gesetzlichen Bedarfspläne für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasser (siehe dazu 3). Durch die Verankerung der Vorhaben aus dem BVWP 2030 in den gesetzlichen Bedarfsplänen ist über das Bestehen des Bedarfs (die Entscheidung über das „Ob“) für die spätere Umsetzung auf Projektebene verbindlich entschieden (siehe dazu 5.2).

¹ Umweltbundesamt (UBA), [Bundesverkehrswegeplanung](#), 14.12.2020; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 4; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, [Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan](#) 2015, Stand 2014, S. 9.

² 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, Gz. V3-2015-5056/III, 23.03.2016, S.3.

³ [Chladek](#), Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022, S. 30; [Becker Büttner Held](#), [Der Bundesverkehrswegeplan: Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten](#), 04.06.2021, S. 7.

⁴ Vgl. BMVI, [Bundesverkehrswegeplan](#), 2016. Sachverständigenrat der Bundesregierung zu Umweltfragen, [Sondergutachten](#) „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, 23.11.2017, S. 154.

2.2 Verfahren der Planaufstellung

Wie wurde der Bundesverkehrswegeplan aufgestellt?

Das Verfahren zu Planaufstellung ist auf der [Website des Verkehrsministeriums](#) näher beschrieben.

Der BVWP 2030 setzt sich, wie auch bereits die vorherigen Bundesverkehrswegepläne, im Wesentlichen aus den Ausbau-Wünschen der Bundesländer zusammen. Diese konnten ihre Projekt-Ideen beim Verkehrsministerium bis 2013 anmelden. Die einzelnen Vorschläge wurden sodann vom Verkehrsministerium bewertet und nach ihrer Dringlichkeit priorisiert.

Das Verkehrsministerium begann 2009 mit den Vorbereitungen zur Erstellung des Plans. Zunächst wurden in der sogenannten [Grundkonzeption](#) die Leitlinien zur Erstellung des Plans festgelegt, die [Methodik](#) zur Bewertung einzelner Projekte bestimmt und eine [Verkehrsverflechtungsprognose](#) über die Entwicklung des Verkehrs bis 2030 erstellt. 2014 wurden dann die insgesamt 1864 meist durch die Bundesländer angemeldeten Projekte auf ihre Wirtschaftlichkeit hin bewertet und priorisiert. Zentrales Bewertungskriterium war das Ergebnis einer Nutzen-Kosten-Analyse (NKA), bei der die Kosten des Projekts (Baukosten, Umweltkosten usw.) zu dem erwarteten volkswirtschaftlichen Nutzen des Projekts ins Verhältnis gesetzt wurde. Näheres zur Zusammensetzung der NKA kann dem [Methodenhandbuch](#) zum BVWP 2030 und der [Dokumentation](#) des Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages⁵ entnommen werden.

Erstmals musste auf Grundlage der EU Richtlinie [2001/42 EG](#)⁶ auch eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt und die Öffentlichkeit beteiligt werden.

Kritik: Obwohl der BVWP 2030 die Feststellung des Gesamtinvestitionsbedarfs für Neu- und Ausbauprojekte regelt und damit den Grundstein für die Verkehrsinfrastruktur der nächsten Jahrzehnte legt, beruht diese Bedarfsplanung nicht auf einer selbstständigen Verkehrsnetzkonzeption oder Mobilitätsstrategie des Bundes, sondern im Wesentlichen auf den Bedarfsanmeldungen („Projektideen“) der Bundesländer. Die Planung von Verkehrsinfrastruktur wurde und wird damit nicht als Steuerungsinstrument für ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten erkannt und genutzt. Vielmehr wurde ausgehend von einem prognostizierten Verkehrsaufkommen ein Bedarf für Verkehrswege ermittelt und dieser sodann durch entsprechende Projekte befriedigt. Damit ist ein wichtiges Steuerungsinstrument für die zur Erreichung der Ziele des Klimaschutzgesetzes dringend erforderliche Verkehrswende aus der Hand gegeben.

Der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen (SRU) kritisierte diesen Ansatz der Bundesverkehrswegeplanung als „Wunschzettel-basierte Planung auf der Grundlage vielfältiger Bedarfsanmeldungen“, die aufgegeben werden sollte.⁷ Die Planung anhand einer Fortschreibung derzeitiger Verkehrstrends konterkariere den Klimaschutz und sollte zugunsten einer ganzheitlichen Netzplanung als Basis für ein nachhaltiges Verkehrssystem aufgegeben werden.⁸

Wie kamen einzelne Projekte in den Plan hinein?

Der BVWP ist eine priorisierte Sammlung der Projekt-Wünsche der Länder, Landkreise und Kommunen. Eine zentralisierte Steuerung der zukünftigen Mobilität durch die Festlegung des Bedarfs an Infrastruktur findet nicht statt.

⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Dokumentation, Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Bundesverkehrswegeprojekte, 28.09.2022, Az. WD 5 - 3000 - 113/22.

⁶ Richtlinie 2001/42/EG vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

⁷ Vgl. Umweltbundesamt (UBA), [Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz](#), 2017, S. 183.

⁸ Sachverständigenrat der Bundesregierung zu Umweltfragen, [Sondergutachten](#) „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, 23.11.2017, S. 155, 156.

Grundlage sind nach dem „Wunschzettel-Prinzip“⁹ also im Wesentlichen die Bedarfsanmeldungen der Bundesländer. Für Fernstraßenprojekte war der Anmeldeschluss Ende 2013. Insgesamt wurden über 1.864 [Straßenbauvorhaben](#) mit einem Gesamtvolumen von 114 Mrd. Euro angemeldet.¹⁰ Außerdem wurden von der Deutsche Bahn AG gut 100 Schienenprojekte und durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ca. 30 Wasserstraßenprojekte angemeldet. Der Großteil dieser Projekte war bereits in den vorherigen Bundesverkehrswegeplänen enthalten.

Kritik: Neben dem grundlegenden Missstand, dass im BVWP lediglich auf einen prognostizierten Bedarf reagiert und dieser letztlich unhinterfragt befriedigt wird, anstatt die Infrastrukturplanung als Steuerungsinstrument für eine nachhaltige Mobilität zu nutzen (s.o.), ist das „Wunschzettel“-Verfahren auch aus einem anderen Grund problematisch: Die Projekte aus dem BVWP werden komplett aus dem Bundeshaushalt finanziert. Daher besteht für Landes- und Lokalpolitiker*innen eine Profilierungsmöglichkeit darin, im BVWP „ihre“ Vorhaben für „ihren“ Ort unterzubringen und dadurch Gelder aus dem Bundeshaushalt in „ihre“ Region und zu „ihrer“ Bauwirtschaft zu holen.¹¹ Das Verfahren wurde deshalb von der Opposition auch als „[Wahlkreisbeglückung](#)“ kritisiert. Wie weit diese Klientel-Politik reicht, illustrierte zuletzt auch der bayrische Ministerpräsident Söder, der den früheren Verkehrsminister Scheuer öffentlich dafür lobte, so viele Gelder für den Straßenbau nach Bayern gelenkt zu haben.¹²

Die komplette Finanzierung des Straßenbaus aus dem Bundeshaushalt schafft zudem Fehlanreize. Weil für Landstraßen das Land, für Bundesfernstraßen hingegen der Bund für die Kosten aufkommt, lohnte sich die Überdimensionierung von Projekten aus Sicht der Landeshaushalte. Außerdem hing der Erfolg der Anmeldung eines Projektes auch wesentlich von den erwarteten Baukosten ab, die zu dem erhofften Nutzen ins Verhältnis gesetzt wurden (s.u.). Daher wurden die Baukosten wohl in vielen Fällen bewusst kleingerechnet. Der Bundesrechnungshof kritisierte in seinem [Bericht zum BVWP 2030](#) sehr deutlich, dass das Verkehrsministerium die Plausibilität der angesetzten Baukosten nicht hinreichend überprüft habe, trotz Anzeichen für eine systematische Unterschätzung der Kosten durch die Projektträger.¹³

Wie wurden die angemeldeten Projekte bewertet?

Die von den Ländern zum BVWP angemeldeten Projekte wurden vom Verkehrsministerium bewertet. Das Bewertungsverfahren bestand aus verschiedenen Teilverfahren, die sich mit der Kostenermittlung und mit den Aspekten Umwelt, Raumordnung und Städtebau beschäftigten. Projekte, die nach dem Bewertungsverfahren für bauwürdig erachtet wurden, wurden anschließend in verschiedene Dringlichkeitskategorien eingestuft (Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung, Vordringlicher Bedarf, Weiterer Bedarf).

Kern des Bewertungsverfahrens für den BVWP 2030 bildete die Ermittlung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses (NKV), mit der die Wirtschaftlichkeit eines Projektes beziffert werden sollte. Der Kosten-Nutzen-Faktor war das „zentrale Entscheidungskriterium für die Einstufung der Projekte“¹⁴ und hatte „überragenden Einfluss auf die Auswahl“¹⁵ der Projekte für den BVWP.

⁹ vgl. Umweltbundesamt (UBA), [Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz](#), 2017, S. 183.

¹⁰ 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, Gz. V3-2015-5056/III, 23.03.2016, S. 8.

¹¹ BUND, [Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht](#), 2021, S. 5.

¹² Spiegel, [FDP und SPD rechnen mit Verkehrsminister Scheuer ab](#), 20.09.2021.

¹³ Bundesrechnungshof, [Bericht](#), 23.03.2016, S. 8.

¹⁴ Bundesrechnungshof, [Bericht](#), 23.03.2016, S. 14.

¹⁵ Sachverständigenrat der Bundesregierung zu Umweltfragen, [Sondergutachten](#) „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, 23.11.2017, S. 156.

Zur Ermittlung des NKV wurden alle monetarisierbaren Projektauswirkungen (Nutzen) in Geldeinheiten ausgedrückt und den Investitionskosten gegenübergestellt. Vorhaben wurden dann als gesamtwirtschaftlich sinnvoll eingestuft, wenn sie ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) größer eins aufwiesen.¹⁶ Die Berechnungen können im [Projektinformationssystem des BMDV](#) (PRINS) eingesehen werden.

Die Methodik zur Berechnung der Nutzen und Kosten eines Projektes ist im [Methodenhandbuch](#) näher beschrieben.

Kritik: Problematisch an der Berechnung des NKV war einerseits die fehlende Plausibilisierung der von den Projektträgern angegebenen Baukosten. Weil den Kosten bei der Berechnung erhebliches Gewicht zukam, bestand der Anreiz, diese systematisch zu unterschätzen, um so den NKV schönzurechnen. Trotz dieses offensichtlichen Fehlanreizes prüfte das Bundesverkehrsministerium die angegebenen Baukosten nicht hinreichend auf ihre Plausibilität. Der Bundesrechnungshof kritisierte in seinem Bericht zum BVWP mit deutlichen Worten, dass das Ministerium diese Manipulation „bewusst in Kauf nahm“ und warf ihm bei der Handhabung der Kriterien für die Kosten Willkür vor.¹⁷ Er empfahl deshalb dringend eine Wiederholung der Prüfung, die allerdings nie stattfand.

Daneben erweist sich auch die starke Gewichtung von Fahrzeiterparnissen bei der Berechnung des NKV als kritikwürdig. Diese wurden mit ca. 15 Euro / Stunde berechnet. Eine Straße, die zu 5 Minuten Fahrzeiterparnis führt, erhält bei einer Auslastung von 18.000 Fahrzeuge / Tag einen jährlichen Nutzen von über 8 Millionen Euro.

Im Ergebnis fiel nur 1 % der über 1.800 angemeldeten Projekte bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung durch, während 99 % einen NKV von größer als 1 erreichte.¹⁸

Wie wurden die CO₂-Emissionen eines Projekts bei der Bewertung berücksichtigt?

Im Rahmen der Bewertung der Projekte wurden die mit einem Straßenbauprojekt verbundenen CO₂-Emissionen ermittelt, bepreist und als monetarisierte Umweltkosten in die Nutzen-Kosten-Analyse einbezogen. Unter "Lebenszyklusemissionen" fasste das Verkehrsministerium alle Treibhausgas-Emissionen, die mit dem Bau, Erhalt und Betrieb der Straße verbunden sind.¹⁹

Für die Lebenszyklusemissionen wurde ein pauschaler jährlicher Emissions-Wert pro Quadratmeter Straßenfläche errechnet (Autobahnen: 6,2 kg CO₂-eq/m², Bundesstraßen: 4,6 kg CO₂-eq/m², plus Aufschläge für Brücken und Tunnel).²⁰ Zur Berechnung dieser Lebenszyklusemissionen stützte sich das Verkehrsministerium auf eine Studie des Öko-Instituts, ohne aber die genaue Berechnungsmethode aufzuschlüsseln.²¹ Enthalten zu sein scheinen jedenfalls die Emissionen, die bei der Gewinnung der Rohstoffe, deren Transport und deren Verarbeitung zu den Grundmaterialien (wie z. B. Beton, Stahl, Kupfer), sowie durch die Transporte der Materialien zum Bauort und durch die Energieverbräuche auf den Baustellen entstehen. Ebenso scheinen die angenommenen Emissionen aus dem Betrieb einer Straße (Beleuchtung usw.) erfasst zu sein.²²

¹⁶ Bundesrechnungshof, [Bericht](#), 23.03.2016, S. 15.

¹⁷ Bundesrechnungshof, [Bericht](#), 23.03.2016, S. 12, 14.

¹⁸ BUND, [Desaster im Dutzend](#): Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, 2021, S. 7.

¹⁹ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Nr. 1.1.3.9., S. 381.

²⁰ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Tabelle 63, S. 160.

²¹ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Tabelle 63, S. 160, Fn. 106 verweist pauschal auf Öko-Institut e.V., [Treibhausgasemissionen durch Infrastruktur und Fahrzeuge des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs](#) sowie der Binnenschifffahrts, 2014. Der Studie des Öko-Instituts enthält aber keine Berechnung eines solchen durchschnittlichen flächenbezogenen Emissionswert für Straßeninfrastruktur. Die Studie bezieht die ermittelten Emissionen jeweils auf die zurückgelegte Strecke in der Einheit Personenkilometer bzw. Tonnenkilometer.

²² Öko-Institut e.V., [Treibhausgasemissionen durch Infrastruktur und Fahrzeuge des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs](#) sowie der Binnenschifffahrts, 2014, S. 7.

Nicht erfasst wurden hingegen die Emissionen aus dem eigentlichen Verkehr auf der Straße. Die Emissionen aus dem gesamten erwarteten Verkehr auf einer neugebauten Straße wurden nicht berücksichtigt, weil diese Emissionen nach Auffassung des Verkehrsministeriums auch ohne das Projekt (auf einer anderen Straße) entstünden.²³ Allerdings ist nicht nachvollziehbar, inwiefern die Emissionen aus dem *induzierten Verkehr*, also dem durch das Straßenprojekt zusätzlich verursachten Verkehr berücksichtigt wurden. Denn: Der Bau einer neuen Straße führt immer auch zu einem Anstieg des Verkehrsaufkommens.²⁴ Das Bundesverkehrsministerium gibt an, dieser „Mehr-Verkehr“ sei bereits in der flächenbezogenen Emissionspauschale enthalten.²⁵ In welcher Form diese Emissionen dort berücksichtigt wurden, lässt sich aber nicht nachvollziehen.²⁶

Nicht erfasst sind außerdem die Emissionen aus dem Flächenverbrauch und der Landnutzungsänderung. Die Emissionen aus der Trockenlegung eines Moors, der Rodung eines Waldes usw. wurden nicht ermittelt und auch nicht monetarisiert in die Kosten-Nutzen-Analyse eingestellt.

Zur Ermittlung der CO₂-Emissionen eines Vorhabens wurde die Fläche des angemeldeten Projekts mit dem oben erwähnten pauschalen Emissionswert multipliziert. Anschließend wurden die CO₂-Emissionen mit einem Preis von 145 Euro / Tonne monetarisiert.²⁷ Die so ermittelten Umweltkosten wurden dann als Kosten-Faktor in die Nutzen-Kosten-Analyse eingestellt.

Wie viel CO₂ würde durch die Realisierung aller BVWP-Projekte ausgestoßen?

Laut dem Umweltbericht des Verkehrsministeriums würde die Realisierung aller Projekte (also letztlich allein der Bau ohne den darauf abzuwickelnden Verkehr und die Flächeninanspruchnahme) im „vordringlichen Bedarf“ zusätzliche CO₂-Emissionen von 545.323 Tonnen pro Jahr verursachen.²⁸

Was bedeuten die verschiedenen Bedarfs-Kategorien („Vordringlicher Bedarf“, „weiterer Bedarf“ usw.)?

In der abschließenden Bewertung und vor Aufnahme in den BVWP 2030 hat das Verkehrsministerium die Projekte in verschiedene Dringlichkeitsstufen eingeteilt und dadurch priorisiert:

- Laufende und fest disponierte Vorhaben (FD)
- Vordringlicher Bedarf (VB)
- vordringlicher Bedarf mit Engpassbeseitigung (VB-E),
- Weiterer Bedarf mit Planungsrecht (WB*)
- Weiterer Bedarf (WB)

Für diese Einstufung wurde das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprüfung, das Kosten-Nutzen-Verhältnis aber auch die raumordnerische/städteplanerische Bedeutung berücksichtigt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis war also nicht allein ausschlaggebend. Daher finden sich zahlreiche Projekte mit einem niedrigen NKV im „vordringlichen Bedarf“, weil das Verkehrsministerium hier entweder eine besondere verkehrsplanerische Bedeutung oder aber die Vermeidung von andernfalls erforderlichen

²³ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Tabelle 64, S. 161.

²⁴ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Rn. 2.3.1., S. 75.

²⁵ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Rn. 2.4.1., S. 85.

²⁶ Die Berechnung der Lebenszyklus-Emissionen berücksichtigt diese Emissionen jedenfalls nicht, BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Tabelle 64, S. 161.

²⁷ BMVI, [Methodenhandbuch](#) zum BVWP, Tabelle 37, S. 111.

²⁸ BMVI, [Umweltbericht zum BVWP](#), Tabelle 31, S. 143.

Sanierungskosten berücksichtigte.²⁹ Die Begründung für die Einstufung des jeweiligen Projektes kann im Projektdossier bei [PRINS](#) eingesehen werden.

Als „laufende und fest disponierte Vorhaben“ (FD) wurden alle im Bau befindlichen oder für unverzichtbar gehaltenen Projekte eingestuft. Sie sollen so schnell wie möglich fertiggestellt werden.

Die Vorhaben im „vordringlichen Bedarf“ (VB) und „vordringlichen Bedarf mit Engpassbeseitigung“ (VB-E) sollen innerhalb des Geltungszeitraums des BVWP bis 2030 umgesetzt werden. Das bedeutet, für die Projekte besteht ein uneingeschränkter Planungsauftrag des Bundestags: Linienplanung, Raumordnungsverfahren, Linienbestimmung/-festlegung, Entwurfsplanung, Planfeststellung und Bauvorbereitung können somit grundsätzlich eingeleitet bzw. weitergeführt werden.

Für Vorhaben des „weiteren Bedarfs“ (WB) werden hingegen voraussichtlich erst nach 2030 Investitionsmittel zur Verfügung stehen. Vorhaben des weiteren Bedarfs, die aufgrund ihrer Größe, eines voraussichtlich langen Planungsvorlaufes oder der planerischen Verknüpfung mit vordringlichen Projekten, bereits jetzt schon geplant werden sollten, sind in den „weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ (WB*) eingestuft worden. Auch für sie kann die Projektplanung eingeleitet werden.

Welche Projekte aus dem BVWP 2030 sollen noch gebaut werden?

Laut den Angaben des Bundesverkehrsministeriums, sollen grundsätzlich die Projekte mit der Dringlichkeitsstufe „fest disponiert“ (FD), „vordringlicher Bedarf“ (VD und VD-E) und „weiterer Bedarf mit Planungsrecht (WB*)“ im Anwendungszeitraum des BVWP bis 2030 realisiert werden. Für die Projekte im weiteren Bedarf (WB) werden voraussichtlich keine Mittel zur Verfügung gestellt. Im [Bundesverkehrswegeplan](#) heißt es dazu: „Es ist vorgesehen, die Vorhaben des VB/VB-E im Geltungszeitraum des BVWP bis zum Jahr 2030 umzusetzen bzw. zu beginnen. Für Vorhaben des WB werden hingegen voraussichtlich erst nach 2030 Investitionsmittel zur Verfügung stehen. [...] Die Auftragsverwaltungen der Länder können die Projektplanung für Maßnahmen des WB* aufnehmen.“ (S.12).

In der [Antwort auf eine kleine Anfrage](#) ging das Bundesverkehrsministerium 2020 davon aus, dass bis 2030 noch insgesamt über 900 Straßenbauprojekte realisiert werden sollten.³⁰

Ist für den BVWP eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erfolgt und was war das Ergebnis?

Für den BVWP 2030 musste erstmals eine Strategische Umweltprüfung (SUP) erstellt werden, in der die wesentlichen Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet wurden.³¹ Die Ergebnisse wurden in einem [Umweltbericht zum BVWP](#) veröffentlicht. Teil der Umweltprüfung war gem. § 14g Abs. 2 S. 1 Nr. 2 UVPG a.F. (heute § 40 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 UVGP) die Beschreibung der Auswirkungen des Plans auf die geltenden Ziele des Umweltschutzes. Dazu wurden 12 Umweltschutzziele definiert und die Auswirkungen des BVWP 2030 untersucht.³²

Bei 11 von 12 Umweltkriterien wurde das Ziel verfehlt oder sogar deutlich verfehlt.³³ Insgesamt werden durch die BVWP-Projekte 171 Natura-2000-Gebiete „erheblich“ und weitere 227 „mittel“ beeinträchtigt.³⁴

Zusätzlich wies ein großer Teil der Verkehrsprojekte mit hoher Umweltbetroffenheit auch in der Nutzen-Kosten-Analyse für die Lärm-, Luftschadstoff- und Klimagasemissionen einen negativen Umweltnutzen

²⁹ Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 12.

³⁰ BT Drs. [19/23823](#), S. 9.

³¹ Rechtsgrundlage: Art. 3 EU-Richtlinie Richtlinie [2001/42/EG](#) (SUP-Richtlinie), § 14b Abs. 1 UVPG alte Fassung, heute § 33 UVPG.

³² BMVI, [Umweltbericht zum BVWP](#), Tabelle 3, S. 14.

³³ BMVI, [Umweltbericht zum BVWP](#), Tabelle 20, S. 61.

³⁴ BMVI, [Umweltbericht zum BVWP](#), Tabelle 27, S. 134.

auf.³⁵ So ist die Küstenautobahn A 20 mit rund einer halben Milliarde Euro bezifferter Umweltkosten das umweltschädlichste Projekt.³⁶ Trotzdem weist das Vorhaben nach den [Angaben bei PRINS](#) ein positives NKV auf (1,9), weil der Nutzen durch Fahrtzeitverkürzungen mit über 2 Milliarden Euro beziffert und zudem ein empirisch nicht belegter³⁷ „implizite Nutzen“ in Höhe von 1 Milliarde Euro der Berechnung zugrunde gelegt wurde.

Eine unmittelbare rechtliche Konsequenz haben diese Umweltbeeinträchtigungen nicht. Nach der Bewertung des Bundesverkehrsministerium überwiegen die jeweiligen Nutzen, weshalb die Projekte trotzdem in den BVWP 2030 aufgenommen wurden und realisiert werden sollen.

Kritik: Es spricht für sich, dass nur eines von 12 Umweltkriterien erfüllt wurde. Das Umweltbundesamt bewertete den Umweltbericht und kam zu dem Ergebnis, dass dieser eine beinahe durchweg negative Umweltbilanz auswies. Dies traf sowohl auf die Betrachtung des Gesamtplans, also die Summe aller Projekte zu, als auch auf eine Teilbetrachtung der Projekte im „vordringlichen Bedarf“, die auf jeden Fall bis 2030 realisiert werden sollen. Daher stellte das Umweltbundesamt fest, dass der Entwurf des BVWP 2030 bei der Umweltprüfung „faktisch durchgefallen“ sei.³⁸

Auch der Sachverständigenrat der Bundesregierung konstatierte: „Somit ist der BVWP 2030 aus Umweltsicht als absolut unbefriedigend einzustufen.“³⁹

Darüber hinaus kam auch aus der Wissenschaft entsprechende Kritik: „[in der NKA] werden aber nur wenige Umweltwirkungen erfasst. Vorhaben mit hohen negativen Umweltfolgen werden daher systematisch profitabler ausgewiesen, als sie es volkswirtschaftlich sind.“⁴⁰

Gegenstand der SUP musste außerdem nach [§ 19b Abs. 2 UVPG](#) (alte Fassung) die eingehende Prüfung vernünftiger Alternativen, und zwar alternative Verkehrsnetze und Verkehrsträger und damit Konzept- und Systemalternativen sein.⁴¹ Dieser Pflicht zur Alternativprüfung wurde nach Ansicht des Umweltbundesamts⁴² und des BUND⁴³ nicht genügt.

Wie lief die Öffentlichkeitsbeteiligung ab?

Im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) musste auch erstmals eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Dazu legte das Bundesverkehrsministerium den Planentwurf und Umweltbericht öffentlich aus und gab die Möglichkeit, binnen einer Frist von sechs Wochen Stellungnahmen abzugeben.

Insgesamt erhielt das Verkehrsministerium 39.000 Eingaben. Diese wurden in einem [Bericht zum Beteiligungsverfahren](#) ausgewertet.

Kritik: Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vom Umweltbundesamt als „sehr unbefriedigend“ beschrieben. Insbesondere hielt das Umweltbundesamt die sechswöchige Frist

³⁵ UBA, [Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP 2030](#) mit Umweltbericht, 29.04.2016, S. 2.

³⁶ BMVI, [Umweltbericht zum BVWP](#), Tabelle 27, S. 132.

³⁷ Dazu Jonathan Siebert, [Wie kann eine konsequent klimagerechte Verkehrswegeplanung aussehen?](#) Diskussionspapier SP III 2022-602, September 2022, S. 42.

³⁸ UBA, [Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP 2030](#) mit Umweltbericht, 29.04.2016, S. 2.

³⁹ Sachverständigenrat der Bundesregierung zu Umweltfragen, [Sondergutachten](#) „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, 23.11.2017, S. 154.

⁴⁰ *Meya/Droste/Klauer*, Methodische Defizite der Umweltbewertung im Bundesverkehrswegeplan 2030, Wasserwirtschaft 10/2016.

⁴¹ Umweltbundesamt (UBA), [Das Instrument der Bedarfplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz](#), 2017, S. 185.

⁴² UBA, [Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP 2030](#) mit Umweltbericht, 29.04.2016, S. 1.

⁴³ BUND, [Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030](#), 2016, S. 5.

angesichts des Umfangs und der Komplexität des BVWP 2030 für unangemessen.⁴⁴ Eine politische oder rechtliche Reaktion hierauf blieb jedoch aus.

2.3 Rechtsnatur und Rechtsschutzmöglichkeiten

Welche rechtliche Qualität hat der Plan und welche Rechtsschutzmöglichkeiten gibt es?

Der BVWP 2030 selbst entfaltet keine rechtliche Bindungswirkung. Er ist lediglich eine informelle politische Absichtserklärung, die weder justiziabel noch anfechtbar ist.⁴⁵ Der BVWP 2030 selbst kann daher auch nicht gerichtlich überprüft werden. Daran ändert auch die SUP-Pflichtigkeit des BVWP 2030 nach Ziff. 1.1, [Anlage 5](#) zum UVPG nichts. Denn das grundsätzlich gegen SUP-pflichtige Programme bestehende Verbandsklagerecht aus § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG hat der Bundesgesetzgeber in § 53 Abs. 2 S. 2 UVPG (§ 19b Abs. 2 S. 2 UVPG a.F) ausdrücklich ausgeschlossen.

Dennoch kommt dem BVWP 2030 ganz erhebliche faktische Wirkung zu. Denn er bildet die Grundlage für die sogenannten Bedarfspläne, mit denen der Bundestag anschließend durch Gesetz den Bedarf für die einzelnen Projekte festlegt (siehe dazu 3.). Zwar ist der Bundestag als gesetzgebende Gewalt grundsätzlich frei in seiner Entscheidung und nicht an den Inhalt des BVWP 2030 gebunden. Er ist nicht gezwungen, die Projekte des BVWP 2030 in die Bedarfspläne zu übernehmen, kann grundsätzlich jedes Projekt aus dem BVWP „aussortieren“ und den Bedarfsplan auch später jederzeit wieder ändern oder anpassen.⁴⁶ Allerdings bilden der BVWP und die darin enthaltenen Bewertungen der Vorhaben die Basis für die Entscheidung des Bundestages. Eigene Bewertungen und Analysen muss der Bundestag nicht anstellen⁴⁷ und tut das in der Praxis auch nicht. Nur wenige der im BVWP 2030 enthaltenen Projekte wurden vom Bundestag verworfen, im Übrigen wurden die Projekte in die Bedarfspläne übernommen.

Können einzelne Vorhaben wieder aus dem BVWP 2030 gestrichen werden?

Für die Realisierung eines Vorhabens ist nicht die Aufführung im BVWP 2030, sondern die Festschreibung des Bedarfs für das Projekt im [Bedarfsplan des Fernstraßenausbaugesetzes](#) ausschlaggebend (dazu unten unter 3.). Zur Streichung eines Projekts aus dem Bedarfsplan bedarf es einer Gesetzesänderung.

2.4 Alternativen zum BVWP und Reformvorschläge

Es werden derzeit viele alternative Ansätze für eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturplanung diskutiert und entwickelt. Die Bundesverkehrswegeplanung muss dringend umgestaltet und an Umwelt- und Klimazielen ausgerichtet werden. Wenn der Verkehrssektor die Ziele des Klimaschutzgesetzes (Reduktion um 43 % bis 2030; Klimaneutralität bis 2045) erreichen soll, muss neben einer Antriebswende auch eine Infrastrukturwende eingeleitet werden. Dazu ist eine Abkehr von der nachfrageorientierten Verkehrsplanung und Hinwendung zur integrierten Raum- und Verkehrsplanung

⁴⁴ UBA, [Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP 2030](#) mit Umweltbericht, 29.04.2016, S. 2.

⁴⁵ Schoch/Schneider, VwGO, April 2022, Vorb. § 72, Rn. 84; Volker Maaß/Matthias Vogt, Fernstraßenausbaugesetz, Einleitung, Rn. 6 f.; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 4; Umweltbundesamt (UBA), [Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz](#), 2017, S. 33.

⁴⁶ Schoch/Schneider, VwGO, April 2022, Vorb. § 72, Rn. 84 f.; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 4.

⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 8.06.1995, 4 C 4/94.

erforderlich.⁴⁸ Im [Koalitionsvertrag](#) wurde dazu vereinbart, „auf Basis neuer Kriterien einen neuen Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf den [zu] Weg bringen“ (S. 49).

Die Vorschläge reichen von methodischen Korrekturen bei der Kosten-Nutzen-Analyse, bis hin zu integrierten Bundesmobilitätsplanungen.⁴⁹ Das Umweltbundesamt hat beispielsweise im Januar 2022 ein „[Gesamtkonzept für eine umweltorientierte und verkehrsträgerübergreifende Infrastrukturfinanzierung in Deutschland](#)“ (GUIDE) vorgestellt. Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) hat mit diversen Expert*innen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und der Mobilitätswirtschaft im Februar 2022 einen [Gesetzentwurf für ein Bundesmobilitätsgesetz](#) vorgestellt.

3 BEDARFSPLAN BUNDESFERNSTRASSEN (ANLAGE ZUM FSTRABG)

Auf Grundlage des BVWP 2030 hat der Bundestag die sog. „Bedarfspläne“ für die jeweiligen Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße erlassen. Diese Bedarfspläne legen abschließend fest, welche Verkehrsinfrastrukturprojekte in welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen.⁵⁰ Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen findet sich in der [Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz](#) (FStrAbG).

3.1 Verfahren zum Erlass des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen

Wie lief das Verfahren zur Verabschiedung des aktuellen FStrAbG ab?

Das FStrAbG wurde in seiner derzeitigen Fassung samt Bedarfsplan in der Anlage am 23. Dezember 2016 vom Bundestag verabschiedet. Den Vorschlag dafür hatte das Verkehrsministerium auf Grundlage des BVWP 2030 erstellt und ins Kabinett eingebracht.

War der Bundestag bei der Erstellung des Bedarfsplans an den Bundesverkehrswegeplan gebunden?

Der BVWP 2030 entfaltete keinerlei rechtliche Bindungswirkung für den Bundestag. Er war im parlamentarischen Willensbildungsprozess nicht gehindert, Änderungen vorzunehmen oder den gesamten BVWP 2030 abzulehnen. Rein formal traf der Bundestag also eine eigene Entscheidung über jedes der im BVWP 2030 enthaltenen Projekte und stellte für diese den Bedarf durch Gesetz fest.⁵¹

Faktisch hatte der BVWP 2030 natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse im Bundestag. Eigene Bewertungen und Analysen muss der Bundestag nicht anstellen⁵² und tat das in der Praxis auch nicht. Letztlich passierte der Bedarfsplan den Bundestag in der Gestalt des BVWP 2030 ohne nennenswerte Änderungen.

⁴⁸ Becker Büttner Held, [Der Bundesverkehrswegeplan: Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten](#), 04.06.2021, S. 27.

⁴⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 19.

⁵⁰ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, [Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan](#) 2015, Stand 2014, S. 9.

⁵¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 4.

⁵² BVerwG, Urt. v. 8.06.1995, 4 C 4/94.

Werden alle Projekte aus dem Bedarfsplan auch wirklich gebaut?

Die Aufnahme eines Projektes in den Bedarfsplan ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Bau einer Bundesfernstraße. Sie stellt lediglich den Bedarf für die Straße verbindlich fest. Damit besteht auch grundsätzlich ein Planungsauftrag für die zuständigen Behörden.

Angesichts der begrenzten Mittel für Neubauprojekte steht aber bereits fest, dass bis 2030 überhaupt nur die Vorhaben im „vordringlichen Bedarf“ realisiert werden können. Dabei reichen die geplanten Finanzmittel auch nur für ca. ein Drittel der im vordringlichen Bedarf befindlichen Vorhaben. Es wird also nur ein Teil der Projekte aus dem „vordringlichen Bedarf“ gebaut werden. Entscheidend für die Realisierung eines Projekts ist daher die Bereitstellung der Finanzmittel.

Dazu stellt das Verkehrsministerium nach [§ 5 FStrAbG](#) zunächst fünfjährige Investitionsrahmenpläne auf. Der [aktuelle Plan für 2019 bis 2023](#) enthält 197 Neubauprojekte für Bundesfernstraßen. Die Auswahl der Projekte erfolgt nach dem jeweiligen Planungsstand, wobei bereits begonnene Vorhaben oder solche, bei denen bereits Planungsrecht (d.h. ein rechtskräftiger Planfeststellungsbeschluss, siehe dazu unten 5.1) vorliegt, den Vorzug erhalten. Darüber hinaus sind auch Vorhaben enthalten, die im Zeitraum des Plans voraussichtlich Baureife erlangen können.

Auf dieser Grundlage meldet das Verkehrsministerium jährlich die Mittel für den Bundeshaushalt beim Finanzministerium an. Die vorgeschlagenen Mittel werden in Form von Straßenbauplänen nach [Art. 3 StrFinG](#) als Anlage zum Entwurf für den Bundeshaushaltsplan angefügt. Das Kabinett beschließt den Bundeshaushalt und leitet diesen dem Bundestag zu.

Der Bundestag beschließt den jährlichen Bundeshaushalt durch Gesetz. Dabei steht es ihm grundsätzlich frei, Posten zu streichen oder zu ändern. Er kann also die Finanzierung einzelner Vorhaben jedes Jahr verhindern.

Wie verläuft der Prozess von der Verabschiedung des Bedarfsplans bis zur Realisierung eines Vorhabens?

Für die im Bedarfsplan im "vordringlichen Bedarf" (VB und VB-E) enthaltenen Projekte besteht ein parlamentarischer Auftrag, die Vorhaben zu planen und umzusetzen. Gleiches gilt für die Vorhaben im „weiteren Bedarf mit Planungsrecht“ (WB*). Die zuständigen Behörden sollen also die erforderlichen Planungsschritte zur Vorbereitung des Baus einleiten. Das sind die Linienplanung, das Raumordnungsverfahren, die Linienbestimmung/-festlegung, eine Entwurfsplanung und schließlich das Planfeststellungsverfahren, welches mit dem Planfeststellungsbeschluss (dazu unten 5.1) abgeschlossen wird.

Zwar ist die Planungsbehörde rechtlich nicht unmittelbar durch den Bedarfsplan zur Planung verpflichtet. Allerdings steht dem Verkehrsministerium ein Weisungsrecht gegenüber dem Vorhabenträger zu. Die Planung und der Bau von Autobahnen erfolgen in bundeseigener Verwaltung ([Art. 90](#) Abs. 2 GG). Dafür wurden die [Autobahn GmbH des Bundes](#) sowie das [Fernstraßen-Bundesamt](#) (FBA) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Verkehrsministeriums gegründet. Dabei untersteht die Autobahn GmbH der Aufsicht des Fernstraßen-Bundesamts ([§ 2](#) Abs. 1 Nr. 5 FStrBAG) und dieses wiederum dem Verkehrsministerium. Die Autobahn GmbH ist der Bauherr, oder Vorhabenträger, das Fernstraßen-Bundesamt die Genehmigungs-(Planfeststellungs)behörde. Bundesstraßen werden weiterhin in Bundesauftragsverwaltung von den Landesbehörden geplant und gebaut, sofern die Kompetenzen dafür nicht auf Antrag ([Art. 90](#) Abs. 4 GG) an die Autobahn-GmbH übertragen wurde. Hier ergibt sich das Weisungsrecht des Verkehrsministeriums aus [Art. 85](#) Abs. 2 GG.

Liegt ein rechtskräftiger Planfeststellungsbeschluss vor (s.u. 5.1), hängt die Umsetzung und damit der Baubeginn maßgeblich von der Bereitstellung der Finanzmittel durch den Bund ab. Das Geld für den Bau

der Vorhaben wird jährlich im Bundeshaushalt, genauer im sog. Straßenbauplan nach [Art. 3 StrFinG](#) im Anhang zum Bundeshaushaltsplan zur Verfügung gestellt. In der Regel ist das Geld bereits bereitgestellt, wenn der Planfeststellungsbeschluss rechtskräftig wird und es kann sofort mit dem Bau begonnen werden.

Zur Vorbereitung der Mittelbereitstellung stellt das Verkehrsministerium zunächst nach [§ 5 FStrAbG](#) fünfjährige Investitionsrahmenpläne auf, in denen die geplanten Ausgaben für den Bau von Verkehrswegen niedergelegt sind. Der [aktuelle Plan für 2019-2023](#) enthält 197 Neubauprojekte für Bundesfernstraßen. Die Auswahl der Projekte für den Investitionsrahmenplan erfolgt nach dem jeweiligen Planungsstand, wobei bereits begonnene Vorhaben oder solche, bei denen bereits Planungsrecht (d.h. ein rechtskräftiger Planfeststellungsbeschluss) vorliegt, den Vorzug erhalten. Darüber hinaus sind auch Vorhaben enthalten, die im Zeitraum des Plans voraussichtlich Baureife erlangen können.

Auf dieser Grundlage meldet das BMDV jährlich die Mittel für den Bundeshaushalt beim Finanzministerium an. Die vorgeschlagenen Mittel werden in Form von Straßenbauplänen nach [Art. 3 StrFinG](#) als Anlage zum Entwurf für den Bundeshaushaltsplan angefügt. Das Kabinett beschließt den Haushaltsentwurf und leitet diesen dem Bundestag zu, der den Bundeshaushalt durch ein Gesetz verabschiedet. Dabei steht es dem Bundestag grundsätzlich frei, Posten zu streichen oder zu ändern. Er kann also die Finanzierung einzelner Vorhaben jedes Jahr verhindern.

Im Bundeshaushalt 2022 sind die Ausgaben für den Fernstraßenbau im Einzelplan 12 enthalten.

Warum wurden das Pariser Klimaabkommen, das Klimaschutzgesetz und der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts bei der Erstellung des FStrAbG nicht berücksichtigt?

Das Pariser Klimaübereinkommen trat am 04. November 2016 in Kraft und wurde am darauffolgenden Tag von der EU und Deutschland ratifiziert.⁵³ In dem völkerrechtlichen Vertrag haben sich alle Staaten dazu verpflichtet, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter 2°C, möglichst auf 1.5°C zu begrenzen. Dieses globale Temperaturziel ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch in der deutschen Rechtsordnung das verfassungsrechtlich maßgebliche. An ihm ist die Erfüllung des Klimaschutzgebots aus Art. [20a](#) GG auszurichten.⁵⁴

Das Fernstraßenänderungsgesetz samt Bedarfsplan wurde erst sechs Wochen später, am 23. Dezember 2016 verabschiedet. Die Ziele des Pariser Abkommens hätten also grundsätzlich berücksichtigt werden müssen. Stattdessen wurde das Gesetz noch an dem überholten [Aktionsprogramm Klimaschutz 2020](#) und dem darin anvisierten 2°-Ziel ausgerichtet.

Das Klimaschutzgesetz ist erst am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten. Der [Klima-Beschluss](#) des Bundesverfassungsgerichts erging erst am 24. März 2021. Beides konnte also bei Erarbeitung und Erlass des Bedarfsplans nicht berücksichtigt werden. Tatsächlich meinte die Bundesregierung damals, die Berücksichtigung von CO² Emissionen in der SUP zum BVWP sei vorbildlich. Allerdings war schon zum damaligen Zeitpunkt offensichtlich, dass die deutschen Ziele und ergriffenen Maßnahmen nicht mit dem Pariser Übereinkommen vereinbar sein würden.

⁵³ UNTC, Paris Agreement, [Status of Ratification](#).

⁵⁴ BVerfG, [Beschluss](#) v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 197.

Warum wurde für den Bedarfsplan im FStrAbG keine Strategische Umweltprüfung durchgeführt?

Auch der Bedarfsplan für Bundesfernstraßen unterlag der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach § 19b UVPG alte Fassung (heute § 33 i.V.m. Nr. 1.1 der Anlage 5 UVPG). Eine solche wurde aber nicht durchgeführt.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) bedurfte es allerdings vor der Einbringung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen in das Gesetzgebungsverfahren keiner erneuten Strategischen Umweltprüfung, da es sich insofern um die Anpassung des Bedarfsplans an den unmittelbar zuvor auf der Grundlage einer Strategischen Umweltprüfung beschlossenen Bundesverkehrswegeplan handelte. Angesichts des engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhangs zwischen BVWP 2030 und dem Bedarfsplan seien keine zusätzlichen Umweltauswirkungen ersichtlich gewesen, die eine erneute SUP erforderlich gemacht hätten.⁵⁵

Gibt es eine Möglichkeit, einzelne Straßenbauprojekte wieder aus dem Bedarfsplan zu streichen?

Weil die Bedarfsplanung im FStrAbG *durch Gesetz* erfolgt, kann die Streichung eines Projektes aus dem Bedarfsplan nur im Wege einer *Gesetzesänderung* durch den Bundestag erreicht werden. Grundsätzlich kann der Bundestag das jederzeit tun und durch Gesetz die Aufhebung des Bedarfsplans, die Streichung einzelner Projekte oder eine Neupriorisierung vornehmen.

Darüber hinaus ist gem. § 4 FStrAbG turnusmäßig alle fünf Jahre eine Überprüfung des Bedarfsplans durch das Verkehrsministerium vorgesehen (vgl. dazu 3.3.). Das Verkehrsministerium gibt daraufhin eine Empfehlung zur (Nicht-)Anpassung des FStrAbG ab. Letztlich obliegt es aber auch hier dem Bundestag, entsprechende Gesetzesänderungen vorzunehmen.

Außerdem ist der Bedarfsplan wegen des Verstoßes gegen das Grundgesetz möglicherweise verfassungswidrig. Weil es sich beim Bedarfsplan aber um ein Gesetz handelt, kann nur das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit feststellen (Art. 100 GG). Die Möglichkeiten, eine solche Entscheidung zu erwirken sind begrenzt (s.u. 3.2).

Andere Verfahren, mit denen die Streichung eines Projekts aus dem Bedarfsplan erreicht werden könnte, existieren nicht (zum Rechtsschutz siehe 3.2).

3.2 Rechtsnatur und Rechtsschutzmöglichkeiten

Welche rechtliche Qualität hat die gesetzliche Bedarfsplanung im FStrAbG?

Der Bedarfsplan ist in der Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) enthalten und teilt damit dessen rechtliche Qualität als Bundesgesetz. Während in anderen Bereichen der Bauleit- und Fachplanung die jeweils planende Behörde den Bedarf für ein Vorhaben („Brauchen wir das überhaupt?“) festlegt, hat der Bundestag im Bedarfsplan diese Entscheidung durch Gesetz getroffen.

Dieses Vorgehen wird auch als „gesetzliche Bedarfsplanung“ beschrieben. Ihr Zweck besteht darin, die grundlegende Entscheidung über das „Ob“ eines Projektes von der konkreten Planungsebene auf die Ebene der Gesetzgebung zu heben. Die Wahl der Gesetzesform schafft zwar Planungssicherheit, führt

⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13/18, Rn. 65; zum Ganzen siehe Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 16 f.

aber auch zu einer erheblichen Einschränkung des Rechtsschutzes.⁵⁶ Eine gerichtliche Überprüfung des Gesetzes kann nur durch das Bundesverfassungsgericht im Wege der Verfassungsbeschwerde (Art. 93a GG) oder einer konkreten Normenkontrolle (Art. 100 GG) erfolgen. Das bedeutet, dass sowohl die planenden Behörden als auch die Verwaltungsgerichte an die Entscheidung gebunden sind.

Für ein tiefergehendes Verständnis des Instruments der Bedarfsplanung wird auf die [Veröffentlichung des Umweltbundesamts](#) zu diesem Thema verwiesen.⁵⁷ Zudem setzt sich [das Positionspapier von GLI zum LNG-Beschleunigungsgesetz](#) mit der Zulässigkeit der gesetzlichen Bedarfsplanung auseinander.

Welche rechtlichen Konsequenzen hat es, wenn ein Straßenprojekt in den Bedarfsplan zum FStrAbG aufgenommen wird?

Mit der Eintragung eines Straßenbauprojekts im Bedarfsplan des FStrAbG stellt der Gesetzgeber den Bedarf für die Realisierung des Projektes abschließend fest. Die Entscheidung über das „Ob“ eines Straßenbaus ist damit für die jeweiligen Planungsbehörden und auch für die Gerichte verbindlich festgelegt.⁵⁸ Diese Bindungswirkung ist etwas verklausuliert in § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG festgeschrieben: „Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.“

Solange ein Vorhaben im Bedarfsplan als Projekt im „vordringlichen Bedarf“ aufgeführt ist, besteht grundsätzlich ein parlamentarischer Auftrag an die zuständigen Behörden, das Vorhaben zu planen und zu bauen.

Ergeben sich rechtliche Konsequenzen daraus, dass ein Vorhaben nicht in den Bedarfsplan aufgenommen wurde?

Der Umstand, dass ein Projekt nicht in den Bedarfsplan für Bundesfernstraßen aufgenommen wurde, bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass für ein Vorhaben kein Bedarf besteht. Der Bedarfsplan hat insofern keine negative Feststellungswirkung.⁵⁹ Planungsbehörden können den Bedarf für ein Vorhaben auch selbst begründen. Die praktische Konsequenz besteht lediglich darin, dass der Bund das Vorhaben nicht finanziert.

Welche Rechtsschutzmöglichkeiten gibt es gegen die Bedarfsfeststellung im FStrAbG?

Gegen den Bedarfsplan als förmliches Bundesgesetz stehen im Wesentlichen nur die Verfassungsbeschwerde (Art. 93a GG) und die konkrete Normenkontrolle (Art. 100 GG) zur Verfügung.⁶⁰

Mit einer **Verfassungsbeschwerde** könnte grundsätzlich geltend gemacht werden, der Bedarfsplan verstoße gegen das Grundgesetz, insbesondere Art. 20a GG und die Pflicht zur Wahrung der intertemporalen Freiheitsrechte (Art. 2 Abs. 1 GG).⁶¹ Allerdings wäre eine solche

⁵⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 5.

⁵⁷ Außerdem allgemein zur Einschränkung des Rechtsschutzes durch gesetzliche Planung: *Chladek*, Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, 2022.

⁵⁸ Franziska Heß, [Rechtsgutachten zur formellen \(Unions-\)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans](#), S. 16.

⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 09. November 2017 – 3 A 4.15, Rn. 34; BVerwG, Urt. v. 9 A 12/19, 3. November 2020, Rn. 107.

⁶⁰ Siehe auch Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 2021, WD 8 - 3000 - 088/2, S. 5.

⁶¹ Siehe dazu näher Franziska Heß, [Rechtsgutachten zur formellen \(Unions-\)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans](#), S. 16.

Verfassungsbeschwerde nach [§ 93](#) Abs. 3 BVerfGG innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten des FStrAbG am 23. Dezember 2016 einzulegen gewesen. Diese Frist ist abgelaufen.

Gegen künftige Änderungen des FStrAbG wäre eine Verfassungsbeschwerde hingegen denkbar. Allerdings stellt dann die Klagebefugnis eine schwer überwindbare Zulässigkeitschürde dar.

[§ 90](#) BVerfGG setzt voraus, dass eine Person durch den angegriffenen Hoheitsakt (hier der Bedarfsplan) in eigenen Grundrechten verletzt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche individuelle Betroffenheit durch die Bedarfsplanung für Fernstraßen in der Vergangenheit abgelehnt: Die Bundesverkehrswegeplanung sei „[...] eine verkehrspolitische Leitentscheidung auf einer der individuellen Betroffenheit weit vorgelagerten Ebene. Bei derart übergreifenden, von vielen politischen und wirtschaftlichen Faktoren bestimmten und auf lange Frist ausgerichteten Entscheidungen mit notwendig hohem prognostischem Gehalt stößt die gerichtliche Kontrolle unabhängig von der Rechtsform der Entscheidung an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung.“⁶²

Näher zu prüfen wäre, ob diese Auffassung unter Berücksichtigung des Klima-Beschlusses des BVerfG und den Vorgaben des Klimaschutzgesetzes noch Geltung beanspruchen kann. Das BVerfG hat klargestellt, dass Klimaschutz „ins Blaue hinein“ nicht mit Art. 20a GG vereinbar und eine einseitige Verlagerung der Reduktionslasten in die Zukunft verfassungswidrig ist.⁶³ Wird aber im Bedarfsplan der Bau von hunderten von Fernstraßen beschlossen und dadurch CO₂-intensives Mobilitätsverhalten auf Jahrzehnte hin gefördert, ohne dass die Vereinbarkeit dieser Projekte mit den Zielen des Klimaschutzgesetzes sichergestellt ist, dann könnte dies die Freiheitsrechte in ihrer intertemporalen Dimension verletzen und eine Klagebefugnis begründen. Denn es sind gerade die Ziele und Mengenvorgaben des Klimaschutzgesetzes, durch die die Gesetzgebung den Verfassungsauftrag zum intertemporalen Freiheitsschutz zu erfüllen versucht und deren Einhaltung den freiheitsschonenden Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft gewährleisten soll.

Eine **konkrete Normenkontrolle** könnte dagegen im Rahmen einer Klage gegen einen konkreten Planfeststellungsbeschluss angestrengt werden. In einem solchen Verfahren können die Verwaltungsgerichte inzident (also im Rahmen des eigentlichen Verfahrens etwa gegen einen Planfeststellungsbeschluss) die Verfassungsmäßigkeit des Bedarfsplans hinterfragen. Kommt das Gericht zu dem Ergebnis, der Bedarfsplan sei verfassungswidrig, dann muss es die Frage dem Bundesverfassungsgericht vorlegen (Art. 100 GG). Allerdings beschränkt sich die Prüfung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf eine Evidenzkontrolle, d.h. es wird lediglich geprüft, ob die Bedarfsentscheidung *evident unsachlich* ist, weil das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreicht werden kann.⁶⁴ Eine solche Unsachlichkeit wollte das Bundesverwaltungsgericht bislang nicht erkennen,⁶⁵ obwohl sich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen seit Erlass so erheblich geändert haben. Es bleibt abzuwarten, ob ein anderes Gericht oder das BVerwG in Zukunft die Frage dem BVerfG doch noch vorlegen wird.

Verbandsklagerechte gegen den Bedarfsplan selbst bestehen (anders als auf Projektebene gegen einen Planfeststellungsbeschluss) keine, weil es sich beim Bedarfsplan um einen Plan i.S.v.

[§ 1](#) Abs. 1 Nr. 4 Hs. 2 UmwRG handelt, der durch formelles Gesetz angenommen wurde. Dies dürfte auch mit den europarechtlichen Vorgaben der Aarhus-Verordnung⁶⁶ sowie den völkerrechtlichen Maßgaben der Aarhus-Konvention vereinbar sein, weil diese jeweils nicht auf Akte der Gesetzgebung anwendbar sind (vgl. [Art. 2](#) Abs. 1 lit. c Aarhus-Verordnung und [Art. 2](#) Nr. 2 Aarhus-Konvention).⁶⁷

⁶² BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1998, 1 BvR 650/97, Rn. 11.

⁶³ BVerfG, [Beschl. v. 24. März 2021](#), 1 BvR 2656/18, Rn. 192, 218.

⁶⁴ So z.B. BVerwG, NVwZ 2016, 1710 Rn. 54.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 4. Mai 2022, 9 A 7.21, [Pressemitteilung](#) 29/2022; Urt. v. 7. Juli 2022, 9 A 1.21, [Pressemitteilung](#) 45/2022.

⁶⁶ Verordnung (EG) [1367/2006](#) v. 6. September 2006.

⁶⁷ Schlacke NVwZ 2017, 905, 907.

Welche verfassungsrechtlichen Bedenken gibt es gegen den Bedarfsplan?

Nach einem [Gutachten des BUND](#) bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans für Bundesfernstraßen. Denn der zugrundeliegende BVWP 2030 basiert auf veralteten Annahmen und Zahlen und verletze damit das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG sowie die verfassungsrechtliche Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung.

Der BVWP wurde 2016 und damit zwar nach Inkrafttreten des Pariser Klimaübereinkommens, jedoch vor der Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes und dem Klima-Beschluss des BVerfG erstellt. Er wurde folglich noch auf Grundlage des (unverbindliche) Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 aus dem Jahr 2014 erarbeitet, welches eine Treibhausgasreduktion von 40 % bis 2020 und 80-94 % bis 2050 anstrebte. Diese Ziele sind mit dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebot und der Pflicht zur Treibhausgasneutralität aus Art. 20a GG sowie den Vorgaben des Klimaschutzgesetzes offensichtlich nicht vereinbar. Danach muss spätestens 2045 Treibhausgasneutralität erreicht werden und der Treibhausgasausstoß bis 2030 um 65 % gesenkt werden (§ 3 KSG).

Dementsprechend ging das Verkehrsministerium 2016 auch von der Annahme aus, dass der Verkehrssektor im Jahr 2030 noch 144 Millionen Tonnen CO₂ ausstoßen dürfe.⁶⁸ Tatsächlich muss aber nach [Anlage 2](#) zum Klimaschutzgesetz der Ausstoß im Verkehrssektor bis 2030 auf 85 Millionen Tonnen CO₂ reduziert werden. Dementsprechend 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.“⁶⁹

Ähnlich konstatiert die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) kommt zu dem Schluss, dass die Bewertungsverfahren aus dem BVWP die Klimaschutzziele noch nicht hinreichend berücksichtigen.⁷⁰

Ein Bedarfsplan, in dem der Bau von mehreren hundert Fernstraßen beschlossen und damit das Mobilitätsverhalten der Menschen auf Jahrzehnte hin geprägt wird, ohne dass die Konformität mit den verfassungsrechtlichen Klimavorgaben geprüft wurde, kann kaum mit dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG und der Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung vereinbar sein. Denn diese verbieten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Klimaschutz „ins Blaue hinein“ und erfordern vielmehr die rechtzeitige Einleitung eines freiheitsschonenden Übergangs in eine klimaneutrale Gesellschaft.⁷¹ Werden die Straßenbauvorhaben des Bedarfsplans umgesetzt, schafft dies (neben den durch den Bau entstehenden Emissionen) Pfadabhängigkeiten, die auf viele Jahre CO₂-intensives Mobilitätsverhalten fördern.

Dabei werden die Sektorziele des Klimaschutzgesetzes im Verkehrssektor – bei Umsetzung der Pläne des Verkehrsministeriums – weder aktuell noch in den kommenden Jahren eingehalten. Die Bundesregierung selbst geht in ihrem aktuellen Projektionsbericht 2021 für den Verkehrssektor von einer Treibhausgasemission von 126 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2030 aus. Damit würde der Verkehrssektor sein Ziel von 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent um mehr als 40 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent verfehlen.⁷² Insgesamt ergibt sich bis 2030 im Verkehr eine aggregierte Klimaschutzlücke von ca. 260 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente.⁷³ Dennoch [weigert sich das](#)

⁶⁸ Franziska Heß, [Rechtsgutachten zur formellen \(Unions-\)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans](#), S. 20.

⁶⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand](#): Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, 5. November 2021, S. 10.

⁷⁰ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, E Klima 2022 – Steckbriefe, Ausgabe 2022, S. 9.

⁷¹ BVerfG, [Beschluss v. 24.03.2021](#), 1 BvR 2656/18, Rn. 183, 218.

⁷² [Projektionsbericht der Bundesregierung](#) 2021, S. 272; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand](#): Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, 5. November 2021, S. 9.

⁷³ Expertenrat für Klimafragen, [Prüfbericht](#) zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25.08.2022.

[Verkehrsministerium](#) nachzusteuern und wirksame Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen zu beschließen. Um auf den Reduktionspfad des Klimaschutzgesetzes zurückzukehren, müssten nach Angaben des Expertenrats für Klimafragen die Anstrengungen im Verkehrssektor um den Faktor 14 erhöht werden.⁷⁴

Dabei kann auch der Einwand, die zusätzlichen Emissionen aus den Projekten des vordringlichen Bedarfs in Höhe von ca. 0,5 Millionen Tonnen (s.o. 2.2) seien gering und daher vernachlässigbar, nicht durchgreifen. Denn einerseits wurden in der Berechnung dieses Wertes nicht alle Emissionen berücksichtigt. So sind die Emissionen aus dem Flächenverbrauch und der Nutzungsänderung von Böden (wie beispielsweise die Trockenlegung von Mooren) nicht erfasst und für die Emissionen aus dem induzierten Verkehr ist dies nicht nachvollziehbar (s.o. 2.2). Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht jüngst klargestellt, dass ein solcher „Fundamental-Einwand“⁷⁵ nicht zulässig ist: *„Es liegt hier in der Natur der Sache, dass einzelnen Maßnahmen für sich genommen nicht die allein entscheidende Wirkung zukommt. Weil der Klimawandel aber nur angehalten werden kann, wenn all diese vielen, für sich genommen oft kleinen Mengen von CO₂-Emissionen lokal vermieden werden, kann einer einzelnen Maßnahme nicht entgegengehalten werden, sie wirke sich nur geringfügig aus.“*⁷⁶

Vor diesem Hintergrund ist es sehr zweifelhaft, ob die weitere Umsetzung des Bedarfsplans für Bundesfernstraßen mit dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG und der Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung vereinbar ist, solange nicht sichergestellt ist, dass die Klimaziele im Verkehrssektor langfristig eingehalten werden.

Welche europarechtlichen Bedenken gibt es gegen die gesetzliche Bedarfsfestlegung im FStrAbG?

Das [Gutachten des BUND](#) kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass der Bedarfsplan wegen eines Verstoßes gegen die Vorgaben des Europarechts über die Strategische Umweltprüfung ([Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Richtlinie 2001/42/EG](#)) formell rechtswidrig ist. In der Folge wäre der Plan wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht anzuwenden und es bestünde dementsprechend kein gesetzgeberischer Planungsauftrag an die Behörden.

Zwar wurde eine Strategische Umweltprüfung (SUP) bei Erstellung des BVWP 2030 durchgeführt (s. 2.2) und eine erneute Prüfung war bei Verabschiedung des gesetzlichen Bedarfsplans aufgrund des engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhangs nicht erforderlich (s. 3.1). Allerdings litt die SUP nach Auffassung des BUND an mehreren Fehlern. So wurden die CO₂-Emissionen nicht hinreichend ermittelt und bewertet, die Entwicklungen der jeweiligen Umweltschutzgüter wurde nicht ausreichend untersucht, die Ziele des Pariser Abkommens trotz seines Inkrafttretens nicht berücksichtigt und es fand keine ordnungsgemäße Alternativenprüfung statt.⁷⁷

Auch das Umweltbundesamt äußerte Zweifel an der Vereinbarkeit mit der SUP-Richtlinie, weil die Darstellung der Umweltauswirkungen unvollständig und die geprüften Planalternativen nicht vergleichbar seien.⁷⁸

Allerdings kam das Bundesverwaltungsgericht 2019 zu dem Schluss, dass die Strategische Umweltprüfung zum BVWP den Anforderungen der SUP-Richtlinie genügen.⁷⁹ Allerdings erging diese Entscheidung noch vor Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes und vor dem Klimabeschluss des

⁷⁴ Expertenrat für Klimafragen, [Zweijahresgutachten](#) 2022, 04. November 2022, S. 13.

⁷⁵ Britz, 2022, 825, 830.

⁷⁶ BVerfG, [Beschluss v. 23. März 2022](#) - 1 BvR 1187/17 – Rn. 143.

⁷⁷ Siehe auch Franziska Heß, [Rechtsgutachten zur formellen \(Unions-\)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans](#), S. 7 ff.

⁷⁸ UBA, [Stellungnahme des UBA zum Entwurf des BVWP 2030](#) mit Umweltbericht, 29.04.2016, S. 10; siehe auch

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 5. November 2021, S. 16.

⁷⁹ BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2019, 9 A 13/18, Rn. 68 ff.

Bundesverfassungsgerichts. Aus diesem Grund geht auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages davon aus, dass „sich die Bedeutung dieser Entscheidung für weitere Verfahren relativiert haben [dürfte].“⁸⁰

Ist die gesetzliche Bedarfsfeststellung mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention vereinbar?

Das Instrument der gesetzlichen Bedarfsfeststellung schränkt die Rechtsschutzmöglichkeiten erheblich ein. Als Gesetz kann der Bedarfsplan – im Gegensatz zu exekutiven Handlungsformen wie Rechtsverordnungen, Planfeststellungsbeschlüssen und Verwaltungsakten – nicht von jedem Verwaltungsgericht, sondern nur vom Bundesverfassungsgericht überprüft und ggf. verworfen werden. Eine Verfassungsbeschwerde gegen den Plan selbst ist in der Regel mangels individueller Betroffenheit unzulässig.⁸¹ Gleichzeitig sind die Verwaltungsgerichte bislang zögerlich, den Bedarfsplan insgesamt in Frage zu stellen und deshalb dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Verbandsklagerechte bestehen gegen den Bedarfsplan selbst keine (siehe oben 2.3).

Die Aarhus-Konvention, welche sowohl von der Europäischen Union als auch von Deutschland ratifiziert wurde, erfordert jedoch, dass grundsätzlich jede umweltrelevante Entscheidung Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein muss ([Art. 9](#) Abs. 3 Aarhus-Konvention).

Ob die Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten durch das Instrument der gesetzlichen Bedarfsplanung mit den Vorgaben vereinbar ist, wird derzeit vom Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) geprüft. Der Verein [Aarhus Konvention Initiative](#) hat Beschwerde gegen den Netzentwicklungsplan (Pendant zum BVWP im Bereich der Stromnetze) erhoben. Beim Netzausbau wird der Bedarf ebenfalls in einem gesetzlichen Plan für die nachgeordneten Planungsstufen verbindlich festgestellt.

3.3 Laufende Überprüfung der Bedarfsplanung nach § 4 FStrAbG

Nach [§ 4](#) Abs. 1 FStrAbG ist das Verkehrsministerium verpflichtet, alle fünf Jahre zu prüfen, ob ein Anpassungsbedarf für den gesetzlichen Bedarfsplan besteht.

Wie läuft die Überprüfung der Bedarfspläne durch das Verkehrsministerium ab, und was ist Gegenstand der Überprüfung?

Die erste Überprüfung des geltenden Bedarfsplans für Bundesfernstraßen wurde 2021 begonnen und wird voraussichtlich 2023 – mit zwei Jahren Verspätung – abgeschlossen. Das Verfahren zur Überprüfung ist gesetzlich nicht festgelegt und wird vom Verkehrsministerium bestimmt. Dort ist das Referat [G13](#) zuständig.

a) Grundlage: Verkehrsprognose 2040

Zentrale Grundlage für die Durchführung der Überprüfung soll eine neue Langfrist-Verkehrsprognose mit dem Prognosehorizont 2040 (Verkehrsprognose 2040) sein. Diese Verkehrsprognose wurde ausgeschrieben und 2021 an die Unternehmen [Intraplan](#), [Trimode](#), [ETR](#), und MWP vergeben. Sie soll die Entwicklung des Verkehrsaufkommens bis 2040 abbilden, um daraus die künftige Belastung der, bzw. Nachfrage nach Verkehrsinfrastruktur abzuleiten.⁸² Dabei wird zunächst eine „Basisprognose 2040“ als reine Trendfortschreibung erstellt. Sie basiert auf einem [Prämissen-Set](#) mit ca. 120 Annahmen über die Entwicklung der Bevölkerung, Wirtschaft, politischen Rahmenbedingungen, Technologie usw. Die

⁸⁰ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand](#): Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, 5. November 2021, S. 18.

⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1998, 1 BvR 650/97, Rn. 11.

⁸² Siehe dazu insgesamt: BMDV, [Verkehrsprognose 2040](#), Juli 2022.

Ergebnisse der Basisprognose 2040 sollen eine Aussage darüber ermöglichen, mit welchem Verkehrsaufkommen bei Zugrundelegung der getroffenen Annahmen zu rechnen ist, ob hierbei eine Lücke in der Erreichung der Klimaziele entsteht und wie groß diese sein wird. Ausgehend davon soll anschließend eine zweite Prognose „Beschleunigte globale Transformation 2040“ erstellt werden, die den Verkehr für den Fall abbildet, dass global und national ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen getroffen werden, die die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens sicherstellen.

b) Bedarfsplanüberprüfung

Auf Grundlage der Ergebnisse der Verkehrsprognose 2040 führt das Verkehrsministerium die Bedarfsplanüberprüfung nach [§ 4 Abs. 1](#) FStrG durch. Allerdings soll nach den Informationen auf der Homepage des Ministeriums lediglich die Basisprognose 2040 (und damit eine Trendfortschreibung) der Überprüfung zugrunde gelegt werden.

c) Unterrichtung des Bundestages

Nach dem Abschluss der Überprüfung leitet das Verkehrsministerium die Ergebnisse an den Bundestag weiter und gibt eine Empfehlung zur (Nicht-) Anpassung des Bedarfsplans ab. Daraufhin entscheidet der Bundestag, ob er die Pläne ändert oder nicht.

Sofern das BMDV keinen Anpassungsbedarf sieht, wird das Ergebnis der Überprüfung lediglich vom Verkehrsausschuss des Bundestages zur Kenntnis genommen.

Werden bei der Überprüfung auch Klimaschutzbelange berücksichtigt?

§ 13 Abs. 1 Klimaschutzgesetz verpflichtet alle staatlichen Stellen bei jeder Planungsentscheidung die Klimaschutzziele zu berücksichtigen. Dafür müssen die mit einer Planungsentscheidung verbundenen THG-Emissionen ermittelt und ihre Auswirkungen auf die Einhaltung der Ziele des KSG bewertet werden.

Die Bedarfsplanüberprüfung nach [§ 4 Abs. 1](#) FStrG erfordert damit eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Klimaschutzzielen. Die Überprüfung des Verkehrsbedarfs als Grundlage der gesetzlichen Bedarfsfeststellung stellt eine Planungsentscheidung i.S.v. der Vorschrift dar. Auf eine Außenwirkung kommt es dabei nicht an, vielmehr greift § 13 Abs. 1 KSG auch bei verwaltungsinternen Entscheidungen.⁸³

Nach den [Angaben des Verkehrsministeriums](#) werden „veränderten Rahmenbedingungen“ wie das Klimaschutzgesetz und das Klimaschutzprogramm 2030 berücksichtigt. Die Umsetzung der derzeit bereits beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen fließen als [Prämissen](#) in die Basisprognose 2040 mit ein.

Kritik: Zwar ist zu begrüßen, dass die Basisprognose 2040 auch eine Abschätzung der Klimaschutzlücke im Verkehr zulassen soll. In der Sache beruht die Bedarfsplanüberprüfung aber erneut lediglich auf einer Trendfortschreibung. So soll nur die Basisprognose 2040 als Grundlage für die Bedarfsplanüberprüfung dienen, nicht hingegen die anschließend zu entwickelnde klimazielkonforme Prognose „Beschleunigte globale Transformation“. Damit bliebe erneut das enorme Steuerungspotential der Infrastrukturplanung ungenutzt. Es ist zu befürchten, dass die Überprüfung lediglich die Schlussfolgerung zieht, der Bedarf für die geplanten Straßenbauprojekte bestehe fort, auch wenn damit die Klimaziele verfehlt würden. Erforderlich wäre hingegen die Prognostizierung eines Bedarfs, der die Einhaltung der Klimaziele gewährleisten könnte und die Ausrichtung der Bedarfsplanung an einer solchen Prognose.

⁸³ BT Drs. 19/14337, S. 36; Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, § 13 KSG Rn. 1.

Welche Rechtsschutzmöglichkeiten gibt es nach Abschluss der Überprüfung?

Die folgenden Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine unzureichende Bedarfsplanüberprüfung könnten in Betracht gezogen werden:

Verbandsklage gegen die Bedarfsplanüberprüfung: Die Entscheidung des BMDV über einen Anpassungsbedarf hat keine Außenwirkung, sondern dient lediglich als Entscheidungsgrundlage für den Bundestag. Es erscheint daher fraglich, ob diese zum Gegenstand einer Verbandsklage gemacht werden kann. Gegen eine Klagebefugnis spricht insbesondere der Umstand, dass die BPÜ eine gesetzliche Bedarfsfeststellung zum Gegenstand hat, die selbst nicht mit einer Verbandsklage angegriffen werden kann (vgl. dazu 3.2).

Auch ein Nichthandeln des Bundestags nach Abschluss der BPÜ kann nicht gerichtlich angegriffen werden. Eine gesetzgeberische Untätigkeit könnte nur vor dem Bundesverfassungsgericht und dort nur im Rahmen einer Verletzung von grundrechtlichen Schutzpflichten geltend gemacht werden. Für eine solche fehlt es aber (derzeit) noch an einer nachweisbaren Kausalität zwischen Nichtanpassung des FStrAbG und Überschreitung des verfassungsrechtlich determinierten THG-Restbudgets.

Ändert der Bundestag infolge der Bedarfsplanüberprüfung das FStrAbG, so stehen gegen diese Gesetzesänderung erneut die konkrete Normenkontrolle und die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung (siehe oben 3.2).

Hat es Konsequenzen, dass die Überprüfung zu spät begonnen wurde?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat eine Überschreitung des Zeitraums aus § 4 S. 1 Hs. 2 FStrAbG keine unmittelbare Auswirkung auf die Wirksamkeit des Bedarfsplans.⁸⁴

4 BEREITSTELLUNG DER MITTEL FÜR DEN BAU VON BUNDESFERNSTRASSEN

Die Kosten für die Planung, den Bau und den Erhalt von Bundesfernstraßen werden vom Bund getragen. Da in den Bedarfsplan für Bundesfernstraßen sehr viel mehr Projekte aufgenommen wurden, als Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, hängt die Realisierung der Projekte auch wesentlich von der Bereitstellung der Mittel durch den Bund ab.

Wie läuft die Bereitstellung der Gelder für ein Straßenbauvorhaben durch den Bund ab?

Das Geld für den Bau der Vorhaben wird jährlich im Bundeshaushalt, genauer im Straßenbauplan nach § 3 StrFinG im Anhang zum Bundeshaushaltsplan zur Verfügung gestellt. In der Regel ist das Geld bereits bereitgestellt, wenn der Planfeststellungsbeschluss rechtskräftig wird und es kann sofort mit dem Bau begonnen werden.

Zur Vorbereitung der Mittelbereitstellung stellt das Verkehrsministerium zunächst nach § 5 FStrAbG fünfjährige Investitionsrahmenpläne auf, in dem die geplanten Ausgaben für den Bau von Verkehrswegen niedergelegt ist. Der [aktuelle Plan für 2019-2023](#) enthält 197 Neubauprojekte für Bundesfernstraßen. Die Auswahl der Projekte für den Investitionsrahmenplan erfolgt nach dem jeweiligen Planungsstand, wobei bereits begonnene Vorhaben oder solche, bei denen bereits Planungsrecht (d.h. ein rechtskräftiger Planfeststellungsbeschluss) vorliegt, den Vorzug erhalten.

⁸⁴ BVerwG, [Urt. v. 6. November 2013](#) - 9 A 14/12, Ls. 1.

Darüber hinaus sind auch Vorhaben enthalten, die im Zeitraum des Plans voraussichtlich Baureife erlangen können.

Auf dieser Grundlage meldet das Verkehrsministerium jährlich die Mittel für den Bundeshaushalt beim Finanzministerium an. Die vorgeschlagenen Mittel werden in Form von Straßenbauplänen nach § 5 StrFinG als Anlage zum Entwurf für den Bundeshaushaltsplan angefügt. Das Kabinett beschließt den Haushaltsentwurf und leitet diesen dem Bundestag zu, der den Bundeshaushalt durch ein Gesetz verabschiedet. Dabei steht es dem Bundestag grundsätzlich frei, Posten zu streichen oder zu ändern. Er kann also die Finanzierung einzelner Vorhaben verhindern.

Im aktuellen Bundeshaushalt 2022 sind die Mittel für den Fernstraßenbau im Einzelplan 12, Kapitel 1201 enthalten. Der Entwurf für den [Bundeshaushalt 2023](#) wurde im November 2022 beschlossen werden. Die Ausgaben für den Fernstraßenbau befinden sich auch hier in Einzelplan 12, Kapitel 1201.

5 VORHABENEBENE

5.1 Planfeststellungsverfahren

Was ist ein Planfeststellungsbeschluss?

Zu Beginn einer jeden staatlichen Infrastrukturplanung steht die Ermittlung des Bedarfs. Der Bedarf betrifft die Frage, ob überhaupt und, wenn ja, was gebaut werden soll. Diese Entscheidung trifft für den Bau von Autobahnen und Bundesstraßen der Bundestag durch den Bedarfsplan (siehe dazu oben 3.)

Der Bedarfsplan enthält aber noch keine Aussage zum Zeitpunkt der Umsetzung oder der genauen Streckenführung und Ausgestaltung einer Fernstraße – also zu dem „Wann“ und „Wie“ der Umsetzung. Das „Wann“ hängt im Wesentlichen von der Bereitstellung der Mittel im Bundeshaushalt ab. Die Entscheidung über das „Wie“ ist die Aufgabe der Straßenbaubehörden der jeweiligen Länder bzw. für Autobahnen der Autobahn GmbH. Diese Entscheidung wird in dem Planfeststellungsverfahren vorbereitet, welches durch den Planfeststellungsbeschluss als förmliche Entscheidung abgeschlossen wird. Dieser Planfeststellungsbeschluss stellt die rechtliche Grundlage für den Bau einer Fernstraße dar. Gesetzlich festgeschrieben ist dieses Verfahren für die Bundesfernstraßen in § 17 ff. FStrG i.V.m. § 74 VwVfG.

Der Planfeststellungsbeschluss hat gem. § 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG „Konzentrationswirkung“. Damit ist gemeint, dass die Behördenentscheidungen über die Planfeststellung alle nach anderen Fachgesetzen möglicherweise erforderlichen Genehmigungen oder Bewilligungen (z.B. Ausnahmen vom Arten- oder Habitatschutz) erfasst. Sinn und Zweck dieser Konzentrationswirkung ist es, nur ein zentralisiertes Genehmigungsverfahren durchzuführen, indem alle rechtlichen Fragen geklärt werden.

Wer ist für den Bau von Bundesfernstraßen zuständig?

Bis 2021 erfolgte Planung, Bau, Betrieb und Erhalt aller Bundesfernstraßen (= Autobahnen und Bundesstraßen) in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG. Das bedeutet, dass der Bund den Ländern den Auftrag zu Planung und Bau neuer Straßen erteilt und die finanziellen Mittel bereitstellt. Die Länder führen sodann den Auftrag mit ihren eigenen Behörden durch.

Zum 01. Januar 2021 wurde der Bau und die Verwaltung der Autobahnen aus der Bundesauftragsverwaltung der Länder herausgelöst und erfolgt seitdem in bundeseigener Verwaltung. Dazu wurde das Grundgesetz geändert und Art 90 GG eingeführt. Außerdem wurden die [Autobahn GmbH des Bundes](#) sowie das [Fernstraßen-Bundesamt](#) (FBA) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Verkehrsministeriums gegründet.

Demnach ergeben sich nunmehr die folgenden Zuständigkeiten:

Das FBA ist Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für alle Bundesfernstraßen. Es untersteht dem Verkehrsministerium und ist zuständig für Bestimmung der Linienführung von Bundesfernstraßen (§ 16 Bundesfernstraßengesetz).

Bei den **Bundesautobahnen** werden die Aufgaben von Planung und Bau nunmehr durch die Autobahn GmbH des Bundes wahrgenommen § 1 InfrGG. Dabei ist für die Festlegung der Linienführung (§ 16 BFStrG) und die Planfeststellung (§ 17 BFStrG) das FBA zuständig (§ 2 FStrBAG). Das FBA übt außerdem die Rechts- und Fachaufsicht über die Autobahn GmbH aus.

Für die **Bundesstraßen** bleiben hingegen die jeweiligen Straßenbaubehörden der Länder zuständig. Welche Behörde konkret für die Planfeststellung zuständig ist, richtet sich nach der jeweiligen Verwaltungsorganisation des Landes. Planung und Bau erfolgen also weiterhin in Bundesauftragsverwaltung, wie Art. 90 Abs. 3 GG klarstellt. Allerdings können die Länder diese Aufgabe freiwillig an den Bund übertragen (Art. 90 Abs. 3 GG).

Ist eine Straßenbaubehörde rechtlich verpflichtet, ein Vorhaben aus dem Bedarfsplan des FStrAbG zu planen und umzusetzen?

Mit der Aufnahme eines Projektes in den Bedarfsplan und die Kategorisierung als „vordringlicher Bedarf“ (VB und VB-E) oder „weiterer Bedarf mit Planungsrecht“ (WB*) besteht für die zuständigen Straßenbaubehörden der Länder bzw. die Autobahn GmbH des Bundes ein Planungsauftrag des Bundesgesetzgebers.

Zwar ist die Planungsbehörde rechtlich nicht unmittelbar durch den Bedarfsplan zur Planung verpflichtet. Da der Bau von Bundesstraßen aber im Wege der Bundesauftragsverwaltung bzw. der Bau von Autobahnen im Wege der bundeseigenen Verwaltung erfolgt (und der Bund den Straßenbau bezahlt), hat das Verkehrsministerium hier ein Weisungsrecht und kann die Behörde zur Planung anweisen. Eine solche Weisung ist verbindlich.

Das bedeutet allerdings keinesfalls, dass die Planungsbehörde auf das Ergebnis verpflichtet wäre, einen Planfeststellungsbeschluss tatsächlich zu erlassen. Die Verpflichtung beschränkt sich darauf, das Planfeststellungsverfahren ordnungsgemäß durchzuführen. Dieses Verfahren dient aber gerade der Ermittlung, Bewertung und Abwägung der von einem Vorhaben betroffenen Belange. Zu diesen Belangen gehören (neben Natur- und Artenschutz, Gesundheit der Anwohnenden, Eigentum an den betroffenen Grundstücken usw.) wiederum die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung ohnehin zu ermittelnden Auswirkungen auf das Klima. Dabei verpflichtet § 13 Abs. 1 S. 1 Klimaschutzgesetz die jeweilige Behörde dazu, die Vereinbarkeit mit den Klimazielen zu prüfen. Diese ist aber derzeit nicht sichergestellt. Der Verkehrssektor überschreitet die Zielvorgaben des Klimaschutzgesetzes bereits heute deutlich, bis 2030 prognostiziert das Umweltbundesamt eine Zielverfehlung von über 40 Millionen Tonnen CO₂.⁸⁵ Dies rechtfertigt für sich genommen bereits, den Klimabelangen den Vorrang einzuräumen und einen Autobahn-Neubau nicht planfestzustellen.

Geht man indes mit dem BUND davon aus, dass die Bindungswirkung des Bedarfsplans wegen der Verfassungswidrigkeit des BVWP entfallen ist, dann sind die Behörden ohnehin nicht zur Planung verpflichtet.⁸⁶

⁸⁵ [Projektionsbericht der Bundesregierung](#) 2021, S. 272; Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, [Sachstand: Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz](#), 5. November 2021, S. 9.

⁸⁶ So Franziska Heß, [Rechtsgutachten zur formellen \(Unions-\)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans](#).

5.2 Rechtsnatur und Rechtsschutzmöglichkeiten

Welche rechtliche Konsequenz hat es für das Planfeststellungsverfahren, dass ein Projekt im Bedarfsplan des FStrAbG eingetragen ist?

Mit der Eintragung eines Straßenbauprojekts im Bedarfsplan des FStrAbG stellt der Gesetzgeber den Bedarf für die Realisierung des Projektes abschließend fest. Die Entscheidung über das „Ob“ eines Straßenbaus ist damit für die jeweiligen Planungsbehörden und auch für die Gerichte verbindlich festgelegt. Diese Bindungswirkung ist etwas verklausuliert in § [1 Abs. 2 S. 2](#) FStrAbG festgeschrieben: *„Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.“*

Daraus folgt, dass die jeweilige Straßenbaubehörde nicht prüfen muss oder darf, ob überhaupt die Notwendigkeit zum Bau einer Fernstraße besteht. Für Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss ergibt sich daraus auch eine Bindungswirkung der Gerichte: Weil der Bedarf für die jeweilige Straße vom Bundestag durch Gesetz festgeschrieben wurde, kann er vor dem Verwaltungsgericht kaum noch in Frage gestellt werden. Das Gericht prüft nicht nach, ob der Bedarf vom Gesetzgeber (basierend auf dem BVWP 2030 des Verkehrsministeriums) richtig ermittelt wurde, ob also z.B. die Prognosen richtig erstellt wurde; ob das angenommene Verkehrsaufkommen tatsächlich besteht; ob die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses schlüssig ist oder ob etwa aus Klimaschutzgründen das gesamte Straßenbauprojekt unsinnig geworden ist. Denn an das FStrAbG (einschließlich des Bedarfsplans in der Anlage) sind auch die Verwaltungsgerichte gebunden.⁸⁷ Diese Bindung würde nur entfallen, wenn der Bedarfsplan verfassungswidrig wäre. Das kann aber gemäß [Art. 100](#) des Grundgesetzes allein das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

Darüber hinaus führt die Einstufung eines Vorhabens im „vordringlichen Bedarf“ dazu, dass die Behörden und Gerichte bei der Abwägung der für und gegen das Projekt sprechenden Belange dem öffentlichen Verkehrsinteresse an dem Straßenprojekt einen besonderen Stellenwert beizumessen haben.⁸⁸

Warum kann erst nach Ende des Planfeststellungsverfahrens geklagt werden?

Nach der Konzeption des Verfahrens sollen sämtliche Belange und Einwendungen der Öffentlichkeit und potentiell Betroffener im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eingebracht werden. Eine Klage während des Verfahrens ist nicht möglich. Erst wenn mit dem Planfeststellungsbeschluss die förmliche Entscheidung vorliegt, kann der Rechtsweg dagegen bestritten werden.

Wird für die Klage eine anwaltliche Vertretung benötigt?

Da Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse zu Bundesfernstraßen in erster Instanz entweder vor dem Oberverwaltungsgericht (§ [48](#) Abs. 1 S. 1 Nr. 8 VwGO) oder dem Bundesverwaltungsgericht (§ [50](#) Nr. 6 VwGO i.V.m. Anlage zu § [17e](#) FStrG) verhandelt werden, müssen sich Kläger*innen nach § [67 Abs. 4](#) VwGO von einer*m Anwält*in vertreten lassen.

⁸⁷ BVerwG, [Urteil v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21, Rn. 17; Siehe auch Franziska Heß, [Rechtsgutachten zur formellen \(Unions-\)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans](#), S. 17.

⁸⁸ BVerwG, [Urteil v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21, Rn. 42.

Warum muss möglicherweise auch schnell gehandelt werden (Eilrechtsschutz)?

Nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses kann innerhalb einer Frist von einem Monat (§ 74 VwGO) Klage erhoben werden. Allerdings haben Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben der Bundesverkehrswegeplanung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3a VwGO keine aufschiebende Wirkung. Das bedeutet, die Behörden können den Planfeststellungsbeschluss trotz anhängiger Klage umsetzen und mit den Bauarbeiten beginnen.

Um die aufschiebende Wirkung der Klage in diesen Fällen wiederherzustellen und damit die Umsetzung des Projekts bis zur Entscheidung des Gerichts über die Klage zu pausieren, ist ein Antrag im Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO erforderlich. Dieser Antrag muss innerhalb eines Monats gestellt und begründet werden (§ 17e Abs. 2 S. 2 Bundesfernstraßengesetz). Der Antrag ist allerdings nur erfolgreich, wenn das Gericht erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses hat. Dann ordnet es an, dass mit der Realisierung des Vorhabens bis zur endgültigen Entscheidung nicht begonnen werden darf.

Warum entscheidet über die meisten Klagen gegen Fernstraßen das Bundesverwaltungsgericht in erster Instanz?

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus § 50 Nr. 6 VwGO i.V.m. § 17e Bundesfernstraßengesetz. Sie gilt für alle in der [Anlage](#) zum Bundesfernstraßengesetz aufgeführten Bauvorhaben. Im Übrigen sind die Oberverwaltungsgerichte zuständig.

Warum hat das Bundesverwaltungsgericht bislang die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Bedarfsplanung nicht dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt?

Die Voraussetzungen für eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht sind hoch. Das Bundesverwaltungsgericht beschränkt sich bei der Prüfung auf eine „Evidenzkontrolle“: Danach kommt eine Verfassungswidrigkeit nur dann in Betracht, wenn die Aufnahme eines Projektes in den Bedarfsplan *evident unsachlich* wäre, weil es „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“.⁸⁹

In Bezug auf ein konkretes Straßenbauvorhaben wird sich aber selten nachweisen lassen, dass es an jeglicher Notwendigkeit fehle, oder sich das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreichen lässt. Denn das Planungsziel besteht (nach der derzeitigen Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts) in der Verbesserung einer Verkehrsverbindung zwischen zwei Orten, nicht im Schutz der Umwelt oder des Klimas oder eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur. Ein so verstandenes Planungsziel wird aber mit einer Straße stets erreicht werden, unabhängig davon, ob das Projekt umwelt- oder klimapolitisch unsinnig ist oder eine nachhaltige Verkehrswende behindert. Aus diesem Grund hat das Bundesverwaltungsgericht auch in den Verfahren zur A 14 und A 20 von einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht abgesehen.⁹⁰

⁸⁹ BVerwG, [Urteil vom 11.10.2017](#), Az. 9 A 14/16, Rn. 21.

⁹⁰ BVerwG, [Urt. v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21 Rn. 17; [Urt. v. 7. Juli 2022](#), 9 A 1.21, Rn. 25.

6 WELCHE VORGABEN ERGEBEN SICH AUS DEM KLIMASCHUTZGESETZ?

Was bedeutet das Berücksichtigungsgebot aus § 13 KSG für das Planfeststellungsverfahren?

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG müssen alle Träger öffentlicher Aufgaben die Zwecke und Ziele des Klimaschutzgesetzes bei jeder Entscheidung berücksichtigen. Dieses Berücksichtigungsgebot findet auch auf Planfeststellungsbeschlüsse für Fernstraßen Anwendung.⁹¹

Die Vorschrift erfordert, dass in einem ersten Schritt alle vorhabenbedingten THG-Emissionen ermittelt werden. Die Unterlagen dazu hat der Vorhabenträger vorzulegen. Die Ermittlung muss sektorübergreifend⁹² erfolgen und damit z.B. die Lebenszyklus-Emissionen aus dem Bau oder aus der Inanspruchnahme von organhaltigen Böden (z.B. Moore), sowie indirekte Emissionen (z.B. Verwertung des geschlagenen Holzes) umfassen.

Anschließend muss die Behörde ihre Planungen daraufhin untersuchen, „welche Folgen sich daraus für die Klimaschutzziele ergeben“⁹³ und feststellen, „ob und inwieweit diese [...] die Erreichung der Klimaziele gefährden können.“⁹⁴ Zu den Klimazielen des KSG gehören insbesondere auch die verbindlichen Sektorziele aus § 4 i.V.m. Anlage 2 KSG.⁹⁵ Jedenfalls dann, wenn in einem der betroffenen Sektoren die Mengengrenzungen aus Anlage 2 KSG überschritten wird und auch prognostisch eine Einhaltung nicht sichergestellt ist, gefährdet das Vorhaben die Zielerreichung, weil die Emissionen unweigerlich zu einer weiteren Zielverfehlung beitragen.

Das Ergebnis dieser Prüfung einer Zielgefährdung ist schließlich mit den sonstigen betroffenen Belangen abzuwägen. Dabei muss der Klimaschutz entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung und der grundrechtlichen Relevanz einer *rechtzeitigen* Emissionsreduktion in der Gewichtung der Klimarelevanz einer Entscheidung niederschlagen.⁹⁶ Klimaschutz ist schon im Ausgangspunkt ein „besonders gewichtiges“ Ziel.⁹⁷ Zusätzlich nimmt, wie das BVerfG klargestellt hat, „das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“.⁹⁸

Eine fehlende Berücksichtigung der Klimaschutzziele stellt einen Mangel dar, der die Rechtswidrigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses zur Folge haben kann.

Welche Auswirkungen hat es, dass die Ziele des KSG im Verkehrssektor nicht eingehalten werden?

Im Jahr 2021 hat der Verkehrssektor das Ziel aus § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG überschritten. Für diesen Fall stellt das Klimaschutzgesetz als Sanktionsmechanismus die Pflicht zur Erstellung eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 1 KSG vor. Das Sofortprogramm muss Maßnahmen enthalten, die eine Einhaltung der Sektorziele in den folgenden Jahren sicherstellt.

Das Bundesverkehrsministerium hat am 13. Juli 2022 ein [Sofortprogramm](#) vorgelegt. Dieses Programm soll aber bis 2030 lediglich 14 Mio. Tonnen CO_{2eq} einsparen, obwohl nach den derzeitigen Projektionen der Bundesregierung bis dahin eine Klimaschutzlücke von über 260 Mio. Tonnen CO_{2eq} entsteht. Aus diesem Grund hat auch der Expertenrat für Klimafragen das Sofortprogramm in seinem [Prüfbericht](#) als völlig unzureichend bewertet.

⁹¹ BVerwG, [Urt. v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21, Rn. 61 ff.

⁹² BVerwG, [Urt. v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21, Rn. 81.

⁹³ BVerwG, [Urt. v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21, Ls 4.

⁹⁴ BVerwG, [Urt. v. 04. Mai 2022](#), 9 A 7.21, Rn 78.

⁹⁵ Schlacke NVwZ 2022, 905, 911; *Fellenberg* in Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 20.

⁹⁶ Ähnlich Fellenberg, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn 29.

⁹⁷ BVerfG, Beschl. v. 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, 1 BvR 2190/17, Rn. 106.

⁹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 198; s.a. Burgi, NVwZ 2021, 1401, 1407.

Weitere unmittelbare rechtlichen Konsequenzen oder Sanktionsmechanismen hält das KSG jedoch nicht bereit.

Dennoch kann die Zielverfehlung bei der Anwendung des Berücksichtigungsgebots aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG Bedeutung erlangen. Solange die Klimaziele im Verkehr nicht eingehalten werden, besteht für die Genehmigung weiterer Straßen ein erhöhter Rechtfertigungsdruck, denn jede weitere Tonne CO_{2eq} führt dann unweigerlich zu einer weiteren Zielverfehlung.

Was bedeutet das Berücksichtigungsgebot für die laufende Überprüfung des Bedarfsplans?

Das Berücksichtigungsgebots aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG findet auch auf die laufende Bedarfsplanüberprüfung des Bundesverkehrsministeriums nach § 4 Hs. 1 FStrAbG Anwendung. Zwar handelt es sich bei der Bewertung eines Anpassungsbedarfs durch das Ministerium um keine Entscheidung mit Außenwirkung. Auf eine solche kommt es indes für die Anwendung von § 13 KSG überhaupt nicht an.⁹⁹ Folglich muss das Verkehrsministerium bei der Bedarfsplanüberprüfung auch die Vereinbarkeit seiner Entscheidung mit den Klimaschutzzielen gewährleisten.

7 INHALTE DES KOALITIONSVERTRAGS

Was haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag von 2021 vereinbart?

Der [Koalitionsvertrag](#) der Bundesregierung trifft zur Bundesverkehrswegeplanung die folgende Vereinbarung:

„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.“

Der Koalitionsvertrag adressiert damit drei unterschiedliche Bereiche

- Kurzfristig soll bis zum Abschluss der Bedarfsplanüberprüfung eine „gemeinsame Abstimmung über die laufenden Projekte“ stattfinden. Dies wurde teilweise als Moratorium für den Straßenbau gelesen, in der Praxis aber bislang von den Koalitionsparteien nicht umgesetzt.
- Mittelfristig soll im Rahmen eines „Dialogprozesses“ eine Verständigung über die Prioritäten bei der Umsetzung des geltenden BVWP 2030 erzielt werden. Der Dialogprozess hat am 7. Dezember 2022 begonnen, insgesamt wurden 170 Personen eingeladen. Einige [Umweltverbände](#) hatten im Vorfeld ihre Positionen und Forderungen zu dem Prozess in einer gemeinsamen Stellungnahme formuliert.
- Langfristig soll ein neuer Bundesmobilitätsplan 2040 erarbeitet werden, der den BVWP 2030 ablöst.

⁹⁹ BT Drs. 19/14337, S. 36; Frenz, Klimaschutzrecht, 2021, § 13 KSG Rn. 1.

Impressum

© GLI, Dezember 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:

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