

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens

Zur formellen (Unions-)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Bundesfernstraßen und den hiermit verbundenen Rechtsfolgen

vorgelegt im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Erstellt durch:
RAin Dr. Franziska Heß (Kanzlei Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mdB – Würzburg/Leipzig/Hannover)

Oktober 2021

Das Ergebnis des Gutachtens: Der gesetzliche Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2030 vom 23.12.2016 (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 des Fernstraßenausbaugesetzes, FStrAbG), ist wegen eines Verstoßes gegen die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme der EU (SUP-Richtlinie) **formell unionsrechtswidrig**.

Außerdem ist dieser Bedarfsplan und der ihm zugrundeliegende Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 auch **materiell verfassungswidrig**. Denn er ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz, die gemäß § 13 Abs. 1 Klimaschutzgesetz (KSG) bei allen staatlichen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, unvereinbar. In der Folge ist fraglich, ob der Bedarfsplans für einzelne Fernstraßenprojekte noch eine Bindungswirkung entfalten kann.

Der Bedarfsplan und der BVWP 2030 erfüllen nicht die Vorgaben von EU-Recht

Unionsrechtswidrig ist der aktuelle Bedarfsplan, weil er Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-RL) nicht beachtet. Dieser verlangt, im Rahmen der dort vorgeschriebenen Umweltprüfung, einen Umweltbericht zu erstellen, der *„die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschreibt und bewertet“*.

Der Umweltbericht ermittelt jedoch nicht umfassend die durch die über 1.000 Fernstraßenprojekte, die der Bedarfsplan bis 2030 zur Umsetzung vorsieht, bewirkten Treibhausgasemissionen. Er setzt sich nicht mit den Zielen des Pariser Klimaabkommens, das Deutschland am 5.10.2016 ratifizierte und das am 4.11.2016 in Kraft trat, auseinander, sondern legt veraltete Zielsetzungen zugrunde, die seit der Ratifikation des Paris-Abkommens überholt sind. Er ignoriert auch die Vorgabe des Aktionsprogramms Klimaschutz, das laut Kabinettsbeschluss vom 3.12.2014 dem Verkehrssektor eine CO₂-Minderung von 7-10 Millionen Tonnen bis 2020 auferlegt.

Weder der BVWP noch der Bedarfsplan 2030 analysieren vernünftige Alternativen bei den Netzinvestitionen z.B. ein Szenario eines prioritären Netzausbaus der Schiene sowie alternative Szenarien zur Erreichung der eigenen Zielvorgaben. Bei der Auswahl der einzelnen Projekte werden ebenfalls umweltschonende Alternativen nicht untersucht. Die Auswahl erfolgte fast ausschließlich aufgrund von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, die individuelle Nutzervorteile z.B. durch in Geld bewerteten Zeitgewinnen berechnen.

Das Gutachten folgert, dass der Bedarfsplan „bei Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben im Rahmen der Planfeststellung unberücksichtigt bleiben muss. Planfeststellungsbeschlüsse, die sich maßgeblich sowohl in der Planrechtfertigung als auch in der Abwägung auf den Bedarfsplan und dessen Bindungswirkung stützen, sind rechtswidrig.“ (S. 17)

Fernstraßen-Bedarfsplan ist mit Art. 20a GG und Klimaschutzgesetz unvereinbar

Materiell verfassungswidrig ist der Bedarfsplan und der ihm zugrundeliegende BVWP 2030, weil er mit dem im Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 24.3.2021 dargelegten Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung nach Art. 20a Grundgesetz (GG) unvereinbar ist. Dieses Gebot bindet alle Staatsgewalten. Die Verwaltungen auf allen Ebenen müssen ihre Abwägungs- und Ermessensspielräume im Einklang mit Art. 20a GG ausüben, der Gesetzgeber hat das Gebot der Klimaneutralität ebenfalls zu beachten, wie zuletzt das Bundesverfassungsgerichts klargestellt hat.

Der aktuelle Fernstraßen-Bedarfsplan hat aber diese Zielsetzungen nicht berücksichtigt und sich inhaltlich nicht an den Paris-Zielen ausgerichtet, sondern gezielt ein allein wirtschaftlich motiviertes Szenario ausgewählt, das vor allem den Neu- und Ausbau von Fernstraßen vorsieht, die in besonderem Maße CO₂-Emissionen verursachen.

Unabhängig von der Frage der Bindungswirkung nach § 1 Abs. 2 FStrAbG muss die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung bei der Entscheidung über ein Straßenbauvorhaben die Belange des Klimaschutzes gemäß § 13 Abs. 1 und 2 KSG in die Abwägung einstellen. Andernfalls leidet der Planfeststellungsbeschluss an einem Abwägungsdefizit.

Das Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG legt fest (Abs. 1): *„Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.“* Und in Absatz 2: *„Der Bund prüft bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung, wie damit jeweils zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 beigetragen werden kann. Kommen mehrere Realisierungsmöglichkeiten in Frage, dann ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien mit Bezug zum Ziel der jeweiligen Maßnahme solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme zu den geringsten Kosten erreicht werden kann.“*

Wie muss es aus Sicht des BUND weitergehen?

Der Bedarfsplan vom 23.12.2016 muss nach fünf Jahren insbesondere auch auf seine Umwelt- und Klimawirkungen überprüft werden. Diese Aufgabe ist von der neuen Bundesregierung Anfang 2022 anzugehen. Die Anpassung geschieht durch ein Gesetz des Bundestages. Dazu muss eine neue strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt werden, die sicherstellt,

- dass die Treibhausgasemissionen, die durch Ausbau, Optimierung und Kapazitätssteigerung der Fernstraßen-, Schienen- und Wasserstraßennetze ausgestoßen werden, vollständig ermittelt werden unter Einschluss von Eingriffen in Wälder und andere Kohlenstoffsinken;
- dass Netzalternativen ermittelt, beschrieben und bewertet werden und durch Maßnahmen der Verkehrsverlagerung und Verkehrsvermeidung die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes für den Verkehr, die die Halbierung der THG Emissionen bis 2030 verlangen und die Emissionsbudgets des Pariser Klimaabkommens eingehalten werden;
- Klima- und naturschonende Alternativen zu einzelnen Projekten im Zuge der SUP – mindestens bei größeren Projekten – auf der Ebene der SUP vergleichend geprüft werden unter Einschluss von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die auch alle Umweltkosten angemessen berücksichtigen.

Eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung muss zur SUP durchgeführt werden, in der Alternativen vorgeschlagen und alle vernünftigen Alternativen auch tatsächlich geprüft werden.

Auf der Ebene der einzelnen Projekte müssen alle Planungen gestoppt werden, deren Bedarfsbegründung auf dem aktuellen Bedarfsplan beruhen oder zu denen Alternativen nicht ausreichend ermittelt, beschrieben und bewertet wurden.

Impressum:

Herausgeber: Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND), Friends of the Earth
Germany

Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin

Telefon: 030/27586-40 Telefax: 030/27586-440

Mail: info@bund.net

www.bund.net

Autorin: RAin Dr. Franziska Heß (Kanzlei Baumann Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft
mdB – Würzburg/Leipzig/Hannover)

Redaktion: Jens Hilgenberg, Dr. Werner Reh BUND e.V.

V.i.S.d.P.: Petra Kirberger

Oktober 2021