



Ein Stopp des Straßenneubaus und eine Neuausrichtung der Infrastruktur- und Mobilitätsplanung sind überfällig!

Forderungen der Umweltverbände für einen Neustart der Verkehrsplanung des Bundes

Mobilität ist eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Gleichzeitig ist der Verkehrsbereich jedoch das größte Problem für den Klimaschutz in Deutschland: Er ist der einzige Sektor, dessen nationale CO₂-Emissionen von 1990 bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie nicht gesunken sind. Dabei entfällt der Hauptteil auf den motorisierten Straßenverkehr, der 2019 für 94 Prozent der Emissionen des gesamten Sektors verantwortlich war¹. Neben unzureichenden Emissionsminderungen bei den Fahrzeugen ist dafür auch der Ausbau der Infrastruktur verantwortlich. Der Straßenbau trägt aber nicht zu mehr Mobilität bei, sondern führt primär zur Erhöhung der zurückgelegten Entfernungen und zu mehr Verkehr. Dies steht in starkem Kontrast zu der Tatsache, dass wir schon heute die Lebensgrundlagen künftiger Generationen schützen müssen, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Bundes-Klimaschutzgesetz vom 24. März 2021 bekräftigt hat².

Die Bundesregierung hat das Klimaschutzgesetz infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überarbeitet. Im Verkehrssektor sollen die Emissionen bis 2030 um 65 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, also fast 50 Prozent gegenüber 1990, gesenkt werden. Allerdings ist dieses Ziel noch nicht kompatibel mit der 1,5°-Grenze des Pariser Klimaabkommens. Laut § 13 Klimaschutzgesetz muss bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen geprüft werden, wie zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele beigetragen werden kann. Es soll jeweils denjenigen Möglichkeiten der Vorzug gegeben werden, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. Das bedeutet, dass auch bei Projekten des gesetzlichen Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen klimaschonende Alternativen geprüft und ggf. umgesetzt werden müssen. Auch Prioritäten für andere Verkehrsträger oder Verkehrsmittel müssen überprüft werden.

Der 2016 beschlossene Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 und der Fernstraßen-Bedarfsplan vom 23.12.2016 erhöhen die Anteile des Straßenverkehrs und damit die CO₂-Emissionen³ und sind mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar. Zudem sind sie ein Frontalangriff auf die Natur: Fast 90 Natura-2000-Gebiete würden erheblich beeinträchtigt, 1.000 Kilometer schützenswerter großer Lebensräume (Wälder, Feucht- und Trockengebiete) durchschnitten, 1.650 Hektar unzerschnittener Kernräume des durch das Bundesamt für Naturschutz definierten Lebensraumnetzwerks beansprucht und eine Fläche von vier Fußballfeldern täglich neu versiegelt.⁴ Der Plan verfehlt damit seine offiziellen Umweltziele⁵ und kollidiert mit dem EU-Naturschutzrecht.⁶

¹ <https://www.bmu.de/publikation/klimaschutz-in-zahlen-2020/>

² <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

³ BMVI (Hrsg.) (2016 b): Umweltbericht zum BVWP 2030. ARGE Bosch Baader GFP. Berlin 2016. S. 134. Die Gesamtplan-Auswirkungen (kumulative Wirkungen) wurden allerdings nicht untersucht.

⁴ BMVI (Hrsg.) (2016 b): Umweltbericht zum BVWP 2030. ARGE Bosch Baader GFP. Berlin 2016. S. 145.

⁵ Umweltbundesamt, SUP-Stellungnahme zum Bundesverkehrswegeplan 2030 v. 29.6.2016.

⁶ Am 18.2.2021 verklagte die EU-Kommission die Bundesrepublik Deutschland wegen mangelhafter Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) vor dem EuGH v.a. wegen fehlender Erhaltungsziele und Managementpläne. Deshalb werden in Planungen und auch Gerichtsentscheidungen weder die Auswirkungen des Straßenbaus, noch, wie unionsrechtlich gefordert, zumutbare Alternativen ausreichend geprüft.

Diese umwelt- und klimapolitische Geisterfahrt muss mit einem umgehenden Moratorium für den Aus- und Neubau von Fernstraßen beendet werden. Mit Beginn der nächsten Legislaturperiode sind ein Bundesmobilitätsgesetz sowie ein Bundesmobilitätsplan zu erarbeiten. Dieser muss für das Verkehrssystem in seiner Gesamtheit in sozialverträglicher Weise den Anforderungen des Klimaschutzes entsprechen und im Wege integrierter Planung den Bedarf nach Netzentwicklung feststellen. Es muss ein umfassender Neustart der Bedarfs- und Mobilitätsplanung erfolgen, die im Einklang mit dem 1,5°-Limit, dem Schutz der Biodiversität und den Nachhaltigkeitszielen des Raumordnungsgesetzes stehen und die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger und Verkehrsvermeidung im Sinne einer verkehrssparsamen Raumentwicklung fördern.

Im Einzelnen fordern wir:

- 1. Ein sofortiges Moratorium für den Neu- und Ausbau von Autobahnen und überörtlichen Bundesstraßen.** Das Moratorium muss bis zur Beendigung des Bedarfsplan-Anpassungsverfahrens gelten. Ortsumgehungsplanungen werden im Rahmen des Moratoriums in die Prüfung einbezogen. Der Bundestag muss für dieses Moratorium das 6. Fernstraßen-Ausbau-Änderungsgesetz vom 23.12.2016 mit dem Bedarfsplan als Anlage mit einem entsprechenden Vorbehalt versehen.
- 2. Die Anpassung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen** anhand folgender Kriterien:
 - **Ausrichtung der neuen Verkehrsprognose auf die Einhaltung klarer Klima-, Naturschutz- und Mobilitätsziele:** Die bereits in Auftrag gegebene neue Verkehrsprognose darf nicht, wie in der Vergangenheit, eine Fortschreibung der (Wachstums-)Trends der Vergangenheit sein, die durch einseitigen Infrastrukturausbau und Senkung der Transportkosten gezielt verstärkt werden. Sie muss mit Handlungsszenarien im Gesamtnetz kombiniert werden, die die Einhaltung von Klima- und Umweltzielen und notwendigen Emissionsminderungen sichern. Sie muss zur Zielerreichung neben Infrastruktur weitere Steuerungsinstrumente einbeziehen, interdisziplinär arbeiten und auch ressortübergreifend begleitet werden.
 - **Verbindliche Prioritätensetzung:** Infrastrukturerhaltung muss bei den Fernstraßeninvestitionen absoluten Vorrang genießen. Erfreulich ist die erfolgte Erhöhung der Investitionsmittel für Erhalt und Erneuerung. Ein Brückenerneuerungsprogramm sollte im Straßenbau höchste Priorität erhalten, ferner der stadtverträgliche Umbau von Bundesstraßen. Nur sie leisten in aller Regel einen echten Beitrag zu den Städtebauzielen – im Gegensatz zu Ortsumfahrungen.⁷ Der Ausbau von Radverkehrsanlagen und der Bau zusätzlicher Radschnellwege auf oder an geeigneten überörtlichen Bundesstraßen ist massiv zu verstärken.
 - **Korrektur der Fehler der Nutzen-Kosten-Analyse:** Statt der 2014 oft zu niedrig angesetzten Projektkosten in der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) müssen realistische Kosten, einschließlich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Grünbrücken und Lärmschutzmaßnahmen, berechnet werden. Monetarisierter Zeitgewinne von Freizeitverkehren sind zu streichen, andere Zeitgewinne im Personenverkehr nur einzurechnen, wenn sie in Alltagsaktivitäten tatsächlich spürbar sind, d. h. Zeitgewinne von jeweils 5/10 Minuten übersteigen. Der sogenannte „implizite Nutzen“, für den es laut Gutachtern „keine Empirik“ gibt, ist zu streichen.⁸ Die durch Straßenbau ausgelösten, den CO₂-Ausstoß steigernden Neuverkehre sind umfassend zu ermitteln und verständlich darzustellen. Der entsprechende CO₂-Ausstoß ist zu monetarisieren.

⁷ Ohne Umbau der Ortsdurchfahrten bewirken 90% der gebauten Ortsumfahrungen keine ausreichende Verkehrsberuhigung. Vgl. Modernisierung der BVWP-Methodik. Teil „Städtebauliche Effekte“. Schlussbericht. VSU-GmbH. Herzogenrath 2012, S. 9 ff.

⁸ Die Definition des impliziten Nutzens: „Die Reise wird unternommen, wenn der Nutzen am Zielort abzüglich des Aufwands der Hin- und Rückfahrt größer ist als der Nutzen am Startort.“ Pro Ortswechsel werden jeweils 34 Euro als Nutzen in der NKA gerechnet. Intraplan Consult u. a. (2014) Bewertungsmodul A – Entwurf Endbericht Grundsätzliche Überprüfung der Nutzen-Kosten-Analyse, Teil2, S. 319.

- **Modernisierung der Raumordnungsbewertung:** Die undurchsichtige und völlig überalterte Bewertungsmethodik von Luftliniengeschwindigkeiten zu Oberzentren muss durch Umsetzung der „Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung“ des Raumordnungsgesetzes ersetzt werden. Wie in § 2 Raumordnungsgesetz verlangt, sind „in verkehrlich hoch belasteten Räumen und Korridoren [...] die Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße zu verbessern. Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.“⁹ Bisher geschieht das Gegenteil: Die Raumordnungsbewertung prämiiert Steigerung von Geschwindigkeit und Verkehrswachstum. Auch in peripheren, dünn besiedelten Räumen ist die Verlagerung auf den Fahrradverkehr als zentrales Element einer intermodalen regionalen Erschließung zu beachten.
- **Durchführung einer vollständigen Strategischen Umweltprüfung (SUP) und einer Klimaprüfung:** Die EU-Kommission¹⁰ betont, dass unionsrechtlich die SUP zum verbindlichen gesetzlichen Bedarfsplan statt zum BVWP 2030 durchgeführt werden muss. Deren Ergebnisse sind verbindlich zu machen. Bei ihrer Durchführung ist der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) nahm 2016 jedoch sämtliche Straßenprojekte des Vordringlichen Bedarfs von den Ergebnissen der Umweltbewertung aus. Aufgrund der Novellierung des UVP-Gesetzes im Juli müssen zudem die indirekten Wirkungen von Straßenbau, wie z.B. die Abholzung von Bäumen und die Beeinträchtigung von CO₂-Senken wie Mooren, sowie die kumulativen Wirkungen von Straßenbau durch Ausweitung der Straßenkapazitäten im gesamten Netz einbezogen werden. Das Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 verlangt in § 13 die Durchführung einer Klimaverträglichkeitsprüfung bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und hebt damit den Bestandsschutz beschlossener Projekte auf. Aus diesen Gründen müssen bei der Bedarfsplanüberprüfung Projekte, die die Treibhausgasemissionen erhöhen oder ein hohes Umweltrisiko aufweisen, gestrichen werden, wenn keine umwelt- und klimaverträgliche Alternative gefunden wird. Für das zu planende Straßennetz müssen die Gesamtplan- und Gesamtemissionswirkungen ermittelt werden. Der Umweltbericht muss darstellen, wie die Klima- und Umweltziele mit diesen Investitionen erreicht werden können und welche alternativen Szenarien es dafür gibt. Eine Verlagerungsstrategie auf die Schiene muss deshalb Teil der gesamten Planung und der SUP sein.¹¹ Die Verdoppelung der Schienenanteile im Personen- und Güterverkehr würde die CO₂-Emissionen um 10 Mio. Tonnen pro Jahr senken.¹² Auch Straßenbaumaßnahmen müssen im Sinne der Zulieferung zu trimodalen Umschlagpunkten darauf ausgerichtet werden. Als Ergebnis muss ein vordringliches Schienennetz beschlossen werden, das in den nächsten fünf Jahren – plus Planungsreserve von 25 Prozent – mit Hilfe von Umsetzungsvereinbarungen bis 2026 beschleunigt umgesetzt und ausfinanziert wird.
- **Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit an der Umweltverträglichkeitsprüfung:** Im Zuge der SUP ist obligatorisch eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, damit Alternativen

⁹ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist

¹⁰ Schreiben der EU-Kommission an den BUND im Rahmen der EU-Beschwerde gegen den Fernstraßenbedarfsplan vom 4.3.2020 CHAP (2016)2839, S. 2.

¹¹ Nach den Bedarfsplänen von 2016 beschloss die Bundesregierung, den Anteil des Schienengüterverkehrs bis 2030 von 18 auf 25 Prozent zu erhöhen („Masterplan Schienengüterverkehr“, Auflage 2020) und die Fahrgäste im Schienenpersonenverkehr bis 2030 zu verdoppeln (Koalitionsvertrag 2018).

¹² Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V./Ifeu-Institut/Ludwig Bölkow Systemtechnik/Deutsche Biomasseforschungszentrum: Verkehrsverlagerungspotenzial auf den Schienengüterverkehr in Deutschland. Endbericht i.A. BMVI, Berlin 2016.

in einem frühen Planungsstadium geprüft werden. Die Beteiligung zum BVWP 2030 im Frühjahr 2016 war eine Pseudo-Beteiligung, Alternativen wurden nicht geprüft. Eine effektive frühe Beteiligung dient auch der Planungsbeschleunigung.

3. Ein **Bundesmobilitätsgesetz**, das die politischen Akteure auf allen staatlichen Ebenen dazu verpflichtet, langfristige Ziele und Strategien für einen Umbau des Verkehrssektors zu entwickeln, zu beschließen und vorrangig auszugestalten. Einzelne Verkehrsträger werden dann nicht mehr isoliert, sondern als Bestandteil eines Gesamtverkehrssystems betrachtet. Auf diese Weise entsteht eine integrierte Verkehrsplanung, die öffentliche Interessen in Bezug auf Mobilität, Klimaschutz, Verkehrssicherheit, Barrierefreiheit, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie Stadt- und Raumverträglichkeit gleichermaßen im Blick hat. Die zur Umsetzung der Planungen erforderlichen Fördermittel des Bundes für Länder und Kommunen werden auf neuer gesetzlicher Grundlage harmonisiert und mit den gesetzlichen Zielen der Ausgestaltung und Entwicklung des Verkehrs verknüpft. Insbesondere verpflichtet das Gesetz den Bund, die langfristige Finanzierung der Investitionen in die Schieneninfrastruktur für den Güter- und Personenverkehr zu gewährleisten. Ohne diese Sicherheit werden die bis Mitte des Jahrhunderts erforderlichen Investitionen mit langem Realisierungsvorlauf nicht rechtzeitig geplant und begonnen werden können. Deshalb müssen die Weichen in der kommenden Legislaturperiode gestellt werden.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Naturschutzring (DNR)
Dachverband der deutschen Natur-,
Tier- und Umweltschutzorganisationen e. V.

Adresse:

Marienstraße 19-20
10117 Berlin

Kontakt:

Lisa Grau
Referentin für Klima- und Transformationspolitik
Telefon: 030/678177587
E-Mail: lisa.grau@dnr.de
Webseite: www.dnr.de

Stand: September 2021