

BUND-Zusammenfassung des Gutachtens von Dr. Jan Werner (kcw) im Auftrag des BUND im Rahmen des durch die Dr. Joachim und Hanna Schmidt Stiftung für Umwelt und Verkehr geförderten Projekte „Neuausrichtung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung in Deutschland“

Mobilität und Verkehr 2040 – Vom BVWP 2030 zu einer integrierten und zielorientierten Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplanung 2040

Dr. Jan Werner (kcw) zeigt in seinem Gutachten, wie ein im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigter, neuer Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 aussehen sollte, welchen Herausforderungen die Planung begegnet und wieso er dringend für den Klimaschutz im Verkehr benötigt wird. Unterlassene und nicht vorausschauend gestaltete Klimaschutzmaßnahmen gefährden die Freiheit heutiger und zukünftiger Generationen. Demnach ist ein integrierter und zielorientierter Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 ein notwendiger Schlüssel für wirksamen Klimaschutz im Verkehr, dem Schutz der Biodiversität und der Wahrung der grundgesetzlichen Freiheitsrechte.

Anforderungen des Klimaschutzes an die Verkehrsplanung des Bundes

Im Bundes-Klimaschutzgesetz ist verankert, dass Deutschland bis spätestens 2045 treibhausgasneutral sein soll. Das Gutachten fasst zusammen, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24.03.2021 breit und tiefgehend die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Klimaschutz darstellt (siehe Anhang dieser Zusammenfassung für die Kernaussagen der Entscheidung). Demnach ist der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten, um die Freiheit künftiger Generationen zu schonen. Hierfür sind die wirksamen Klimaschutzmaßnahmen zu wählen, welche mit zumutbaren Freiheitseinbußen heute verbunden sind. Die Regierung hat damit die Pflicht um die Akzeptanz für Klimaschutz zu werben und den Übergang zur Klimaneutralität vorausschauend zu gestalten. Zudem muss ständig geprüft werden, ob andere Maßnahmen notwendig

sind, um das Ziel zu erreichen und hierbei aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse einbezogen werden. Konkret bedeutet das, dass heute die notwendigen Maßnahmen zum Aufbau eines für eine klimaneutrale Mobilität in 2045 wie z. B. für ein dafür erforderliches Bahnnetz eingeleitet werden müssen. Andernfalls bleiben zukünftig nur noch schnell wirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Klimagasen, wie Fahrverbote oder ein schnell steigender, hoher CO₂-Preis. Diese gilt es zu verhindern.

Demgegenüber steht eine wenig positive Entwicklung im Verkehrssektor. So verharrte der CO₂-Ausstoß des Sektors bis 2019 etwa auf dem Niveau von 1990. Trotz Corona-Pandemie wurden die Klimavorgaben 2021 und 2022 verfehlt und bisher beschlossene Maßnahmen sind für ein Erreichen der Vorgaben für 2030 nicht ausreichend. Hierfür würden deutlich ambitioniertere Maßnahmen als bisher und Änderungen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft benötigt.

Bundesverkehrswegeplan 2030 als ungeeignetes Planungsinstrument

Nach der Analyse von Dr. Jan Werner ist der Bund bisher nicht in der Lage, eine zukunftsfähige Verkehrspolitik umzusetzen. Denn er schafft es nicht Mobilität und Teilhabe im Einklang mit Klimaschutz, Schutz und Förderung der Biodiversität, unter Wahrung der individuellen Freiheitsrechte (Gesundheit, körperliche Unversehrtheit, allgemeine Handlungsfreiheit) und im Rahmen der zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen zu gestalten.

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) als das zentrale Planungsinstrument für die Verkehrsinfrastruktur ist den Herausforderungen nicht gewachsen und nicht geeignet die zukünftige Verkehrsentwicklung aktiv mitzugestalten, was mehrere Gründe hat:

- **Keine akzeptierten und verbindlichen Ziele:** Es fehlten gesellschaftlich akzeptierte und verbindliche Ziele für die Entwicklung des Verkehrssystems. Dadurch werden etwa die Grenzen des Klimas oder der Biodiversität nicht verbindlich berücksichtigt.
- **Infrastrukturfokus:** Der Plan wird nicht „integriert“ erarbeitet. So konzentriert er sich vor allem auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und blendet nicht-infrastrukturelle, verkehrspolitische Instrumente (z. B. Tempolimit, Straßennutzungsgebühren, Förderung innovativer Mobilitätskonzepte) aus. Er ist somit nicht in der Lage, vorausschauend die besten Strategien zur nachhaltigen Gestaltung des Verkehrssystems zu entwickeln.
- **Isolierte Verkehrsträgerbetrachtung:** Auch die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße werden weitgehend isoliert voneinander betrachtet. Dies schließt zum einen aus, verkehrsträgerübergreifend die besten Lösungen für Probleme zu finden (z. B. Bahnstrecke statt Straße zur Verbesserung der Anbindung von Orten), und verhindert zum anderen eine aussagekräftige, integrierte Bewertung der Wirkungen des Plans im Hinblick auf seine Ziele.
- **Vernachlässigung Digitalisierung:** Zudem werden andere Märkte neben dem Verkehrsmarkt ausgeblendet. So werden z. B. die Chancen der Digitalisierung (z. B. 3D Druck, Homeoffice, Videokonferenzen) nicht in die Planung einbezogen, obwohl sie das

Potenzial haben, Verkehr zu vermeiden, was sich bspw. beim Homeoffice und Videokonferenzen ja bereits deutlich zeigt.

- **Ausblenden notwendiger Realisierungszeiträume:** Die zeitgerechte Umsetzung von Maßnahmen spielt keine Rolle im BVWP 2030, obwohl für die Sicherung von Mobilität, den Klimaschutz und den Schutz der Biodiversität der Faktor Zeit hoch relevant ist. Der BVWP 2030 besitzt bspw. keine Methoden, um wirksame Klimaschutzmaßnahmen zeitlich vorausschauend zu planen.
- **Keine Ausgabenobergrenze:** Es gibt keine Obergrenze für Ausgaben aus den öffentlichen Haushalten – weder projektbezogen noch für die Gesamtplanung.

Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 als Lösung

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2021 kündigt an: „Wir werden auf Basis neuer Kriterien einen neuen Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf den Weg bringen.“. Die konkrete Ausgestaltung lässt der Vertrag im Dunkeln. Das Gutachten von Dr. Jan Werner zeigt, dass ein intelligent gestalteter Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 ein Schlüssel zum Klimaschutz im Verkehr im Rahmen der Anforderungen der beschriebenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist. Die Entwicklung eines entsprechenden Planungsinstrumentes ist Voraussetzung dafür, den Klimaschutz im Verkehr vorausschauend und mit möglichst wenigen Freiheitseinschränkungen für heutige und zukünftige Generationen umzusetzen.

Im Einzelnen skizziert das Gutachten folgende Anforderungen an einen Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040:

- **Zielorientierung:** Es werden verbindliche Ziele zur nachhaltigen Entwicklung von Mobilität und Verkehr formuliert. Abstrakte „Leitziele“ (Welche grundsätzliche Entwicklung streben wir an? z. B. Klimaschutz, Biodiversität stärken, Mobilität sichern) sollten in einem breit angelegten Beteiligungsprozess entwickelt und gesetzlich verbindlich verankert werden. Das stellt sicher, dass sie langfristig Bestand haben und kontinuierlich auf ihre Erreichung hingearbeitet werden kann.
- **Integration:** Die Planung soll integriert gestaltet werden. Dies schließt insbesondere die gemeinsame und koordinierte Betrachtung verschiedener Verkehrsmittel, Verwaltungsebenen (Bund, Ländern, Kommunen), Maßnahmentypen (z. B. Infrastruktur, Preispolitik, Ordnungspolitik, Kommunikation für Veränderungen der Mobilität, Organisation) und auch der Bedürfnisse aller sozialen Gruppen ein.
- **Umsetzungsbezogene Ziele und Strategien:** Ausgehend von den Leitzielen werden im Planungsprozess einfache verständliche, gesellschaftlich akzeptierte, messbare und fachlich vertretbare „Umsetzungsziele“ (Welche konkreten, messbaren Ziele sollen erreicht werden? z. B. Klimaneutralität bis 2045, Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme auf 20 Hektar pro Tag bis 2030) sowie Strategien zur Erreichung dieser Ziele erarbeitet (Wie und mit welchen Kombinationen politischer Maßnahmen können die Umsetzungsziele erreicht werden?) werden. Mit Hilfe von geeigneten Verkehrsmodellen werden mögliche Strategien daraufhin untersucht, inwieweit sie in der Lage sind die ermittelten Ziele zu erreichen.

- **Kommunikation und Beteiligung:** Die Transformation des Verkehrs geht für viele Menschen mit spürbaren Veränderungen einher. Es ist daher entscheidend, dass die von den Planungsergebnissen Betroffenen an der Planung beteiligt werden und in geeigneten Formaten (z. B. Zukunftswerkstatt, Perspektivenwechsel, Stakeholderdialoge) die Ziele und verkehrspolitischen Strategien mitgestalten. Nur so kann die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz erreicht werden. Darüber hinaus ist eine verständliche und transparente Kommunikation der Möglichkeiten einer zukunftsfähigen Mobilität notwendig (z. B. positive Effekte auf die Gesundheit durch weniger Lärm und mehr Bewegung, das Klima, Mobilitätskosten, soziale Verteilung der Kosten).
- **Gesetzliche Festlegung auf optimale Planalternative:** Im Planungsprozess soll die im Hinblick auf die Umsetzungsziele optimale und budgetkonforme Planalternative gewählt werden. Diese sollte anschließend durch Bundestagsbeschluss als Gesetz verbindlich vereinbart werden.
- **Monitoring und Erfolgskontrolle:** Der Erfolg eines Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplans 2040 sollte stetig überprüft werden. Hierbei sollten jährliche Sachstandsberichte den Umsetzungsstand zusammenfassen. Ebenso sollten der Erhaltungszustand der bestehenden Infrastruktur sowie die künftig notwendigen Investitionen stetig erfasst und in ein Monitoring integriert werden. Um auf Veränderungen und mögliche Zielverfehlungen reagieren zu können, sollte der Plan im 5-Jahres Rhythmus grundlegend überprüft und fortgeschrieben werden.

Laut Gutachten sollte bei der Umsetzung eines Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplans 2040 nicht Perfektion das Ziel sein. Die Umsetzung sollte sich pragmatisch auf die wesentlichen Herausforderungen konzentrieren, um Mobilität und Verkehr natur- und klimaverträglich zu gestalten. Da der Zeitrahmen eng gesetzt ist, braucht es hierfür auch unkonventionelle Maßnahmen und Innovationen. Das Gutachten gibt hierfür Denkanstöße und beschreibt bspw. Ideen für einen Überlandbusverkehr im Deutschlandtakt, Pendler-Busverkehre auf Autobahnen oder die Wiederbelebung von Nahversorgung und gesellschaftlichen Treffpunkten in „verödeten Orten“ im ländlichen Raum.

Damit würde eine neue Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplanung 2040 eine gesellschaftliche Aushandlung über nachvollziehbare Ziele und die richtige Strategie erlauben, Verbindlichkeit schaffen und gleichzeitig fähig sein, sich an verändernde Bedingungen anzupassen.

Anhang: Kernaussagen aus BVerfGE 157, 30 vom 24.03.2021 entsprechend der Zitation im Gutachten von Dr. Jan Werner

Das Bundesverfassungsgericht hat sich insbesondere in der Entscheidung BVerfGE 157, 30 vom 24.03.2021 sehr breit und tiefgehend mit den Anforderungen der Verfassung an den Klimaschutz auseinandergesetzt. Wesentliche Erkenntnisse sind (Unterstreichungen vom Autor dieses Textes):

- In Art. 20a GG ist der Umweltschutz zur Angelegenheit der Verfassung gemacht, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert ist; damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische

Belange zu reagieren und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben. Mit Blick auf diese institutionellen Bedingungen erlegt Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf; BVerfGE 157, 30 Rn. 206.

- Mit der im Pariser Übereinkommen und eigens noch einmal im Klimaschutzgesetz gewählten Temperaturmaßgabe ist der durch Art. 20a GG belassene Konkretisierungsspielraum derzeit aber gewahrt; BVerfGE 157, 30 Rn. 211.
- Neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit könnten allerdings auch unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums eine andere Zielfestlegung im Rahmen des Art. 20a GG erforderlich machen. Das unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Durch Art. 20a GG ist dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen. Sollte sich das in Art. 2 Abs. 1 lit. a PA vereinbarte Temperaturziel als unzulänglich erweisen, ausreichenden Klimaschutz zu erzielen, aktualisiert sich auch die Verpflichtung aus Art. 20a GG, eine Lösung des Klimaschutzproblems auf internationaler Ebene zu suchen; es müsste insbesondere versucht werden, strengere Vereinbarungen zu erzielen; BVerfGE 157, 30 Rn. 212.
- Wären CO₂-freie und damit klimaneutrale alternative Verhaltensweisen, die den CO₂-wirksamen Freiheitsgebrauch wenigstens teilweise ersetzen könnten, verfügbar und in der Gesellschaft hinreichend etabliert, wäre der Ausschluss klimarelevanter Verhaltensweisen mit weniger Freiheitsverlust verbunden als ohne diese Alternativen. Wäre etwa eine ausgebaute CO₂-neutrale Verkehrsinfrastruktur errichtet und würden Transportmittel CO₂-neutral produziert, wären die Freiheitseinbußen eines Verbots CO₂-wirksamer Verkehrs-, Transport- und Produktionsvorgänge wesentlich geringer als ohne eine solche Alternative. Bis der technische Fortschritt und sonstige Entwicklungen es erlauben, CO₂-intensive Prozesse und Produkte weitgehend zu ersetzen oder zu vermeiden, vergeht jedoch Zeit, zumal es der umfassenden Implementierung solcher Innovationen in nahezu sämtlichen Wirtschaftsabläufen und Praktiken der Lebensführung bedarf. In Anbetracht des Ausmaßes der erforderlichen soziotechnischen Transformation werden längere Umbau- und Ausstiegspfade für nötig gehalten; BVerfGE 157, 30 Rn. 121.
- Praktisch verlangt die Schonung künftiger Freiheit hier den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen - etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge – müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann; BVerfGE 157, 30 Rn. 248.
- Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung

und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO₂-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen; BVerfGE 157, 30 Rn. 249

- Völlig unzulänglich wäre es, dem Klimawandel freien Lauf zu lassen und den grundrechtlichen Schutzauftrag allein durch Anpassungsmaßnahmen (oben Rn. 34) umzusetzen; BVerfGE 157, 30 Rn. 157.
- Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind; BVerfGE 157, 30 Rn. 192.
- Muss demnach eine zu kurzfristige und damit einseitige Verteilung von Freiheit und Reduktionslasten zulasten der Zukunft verhindert werden, verlangt das hier, dass das knappe CO₂-Restbudget hinreichend schonend aufgezehrt und so Zeit gewonnen wird, rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten, welche die Freiheitseinbußen durch die verfassungsrechtlich unausweichliche Reduktion von CO₂-Emissionen und CO₂-relevantem Freiheitsgebrauch lindern, indem sie CO₂-neutrale Verhaltensalternativen verfügbar machen. Die beanstandeten Regelungen wären verfassungswidrig, wenn sie zuließen, dass so viel vom verbleibenden Budget verzehrt würde, dass die künftigen Freiheitseinbußen aus heutiger Sicht unweigerlich unzumutbare Ausmaße annähmen, weil für lindernde Entwicklungen und Transformationen keine Zeit mehr bliebe; BVerfGE 157, 30 Rn. 194.

Förderhinweis:



Dr. Joachim und Hanna Schmidt
Stiftung für Umwelt und Verkehr

Diese Zusammenfassung wie auch das Gutachten selbst sind im Rahmen des durch die Dr. Joachim und Hanna Schmidt Stiftung für Umwelt und Verkehr geförderten Projekts „Neuorientierung und Ökologisierung der Fernstraßenplanung in Deutschland“ entstanden. Wir danken der Stiftung herzlich für ihre Unterstützung.

Impressum:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany,
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, Tel. (030) 2 75 86-40, bund@bund.net, www.bund.net
Stand:09/2023