

BUND NRW • Merowingerstraße 88 • 40225 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Thomas Nüchel, MdL
Vorsitzender des Verkehrsausschusses
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Dirk Jansen/Dr. Werner Reh

Fon: 0211 / 30 200 5 – 22
Fax: 0211 / 30 200 5 – 26
bund.nrw@bund.net

www.bund-nrw.de

Düsseldorf, 05.05.2021

Überprüfung und Moratorium der geplanten Straßenneu- und Ausbauprojekte im Bundesverkehrswegeplan und Landesstraßenbedarfsplan in NRW

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/11156

hier: Stellungnahme des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Sehr geehrter Herr Nüchel,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Antrag bedanken wir uns ganz herzlich.

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Eine grundsätzliche Überprüfung der Fernstraßenplanungen und der Landesstraßenprojekte in Nordrhein-Westfalen ist dringend geboten. Einerseits wegen ihrer Unvereinbarkeit mit den deutschen und internationalen Klimazielen, wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2021 eindrucksvoll belegt; andererseits wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem europäischen Naturschutz- und Umweltverträglichkeitsrecht. Zum einen gilt das in Bezug auf die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, weil Straßenvorhaben erhebliche Beeinträchtigungen der ausgewiesenen Schutzgebiete (Natura 2000) auslösen. Zum anderen werden die europäischen Vorgaben zur Umweltverträglichkeitsprüfung verletzt, weil die ausdrücklich geforderte Prüfung der „vernünftigen Alternativen“ bei Straßenbauprojekten verweigert wird.

Neben diesen umweltpolitischen Zwängen ist die Überprüfung der Straßenbauprojekte in NRW nötig, um Verkehrsinvestitionen auf neue Herausforderungen einer die Verkehrsträger übergreifenden Mobilitätsplanung auszurichten sowie die Förderung von Digitalisierung, innovativer Mobilitätsdienstleistungen und von Elektromobilität voranzutreiben. Die Einhaltung der Klimaziele im Verkehr macht eine grundlegende Veränderung der Investitionsschwerpunkte auf Bundes- und Landesebene nötig: Eine Verschiebung der Investitionsschwerpunkte und der Planungskapazitäten auf den Infrastruktur- und Brückenerhalt, auf die Bahn und den ÖPNV, auf den Straßenumbau zugunsten des Rad- und Fußverkehrs für einen stadt- und ortsverträglichen Verkehr insgesamt.

Insofern unterstützen wir den vorliegenden Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die nordrhein-westfälische Verkehrspolitik muss völlig neu ausgerichtet werden. Dies nicht zuletzt auch, um nicht die Umsetzung des geplanten Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes (FaNaG NRW) ins Leere laufen zu lassen.¹ Solange der Schwerpunkt der Landesregierung bei der Verteilung von Haushaltsmitteln, von Planungs- und Personalkapazitäten nicht vorrangig auf den Umweltverbund ausgerichtet wird, bleibt die Mobilitätswende eine Fiktion.

Im Übrigen sei an dieser Stelle angemerkt, dass der von der Landesregierung vorgelegte Entwurf für die Novellierung des Klimaschutzgesetzes NRW² den Anforderungen auch in Bezug auf die Reduktion der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen nicht angemessen Rechnung trägt. So sind die Klimaziele unzureichend und es wurde erlassen, Sektor spezifische Vorgaben zu verankern.³

Bis zum Abschluss der Überprüfung aller Fernstraßenplanungen und der Landesstraßenprojekte sollte ein Straßenbaumoratorium für die Planung aller klima- und umweltkritischen Straßenprojekte erlassen werden.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) bzw. Bundesfernstraßen-Bedarfsplan 2030. 2022 steht dessen turnusgemäße, gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung an. Der aktuelle Bedarfsplan wurde als Anlage zum 6. Fernstraßenausbaugesetz am 23.12.2016 mit der Bundestagsmehrheit von CDU/CSU und SPD beschlossen.⁴

Zu den – angeblich bis 2015 umzusetzenden – 168 Maßnahmen des Landesstraßen-Bedarfsplans NRW lässt sich wegen fehlender Planungsziele, fehlender Nachvollziehbarkeit der Auswahlkriterien und fehlender Fortschreibung seit 2008 hier nichts weiter ausführen. Er sollte zugunsten einer neuen landesweiten Mobilitätsplanung für NRW komplett zurückgezogen werden.

¹ vgl. <https://www.bund-nrw.de/meldungen/detail/news/bund-stellungnahme-zum-fahrradgesetz-nrw/>

² Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12976

³ vgl. BUND-Stellungnahme, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3878.pdf>

⁴ Der neue Bedarfsplan muss vom Bundestag als Gesetz beschlossen werden. Siehe den Wortlaut von § 4 des Fernstraßen-Ausbaugesetzes: „Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus einzubeziehen. Die Anpassung geschieht durch Gesetz.“

2. Überprüfung der NRW-Projekte des Fernstraßenbedarfsplans 2030

Bei der Überprüfung müssen die folgenden grundsätzlichen Mängel behoben und Widersprüche zum materiellen wie formellen Umweltrecht beseitigt werden.

Die Fernstraßenplanungen erhöhen die CO₂-Emissionen massiv und müssen gestoppt werden

Der im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) vorgelegte Umweltbericht zum BVWP 2030 ermittelte zwar nicht die Gesamtwirkungen der Straßenbaumaßnahmen im ganzen Netz auf die Treibhausgasemissionen, sondern berechnete nur die CO₂-Effekte der einzelnen baulichen Maßnahmen. Doch allein danach erhöhen die Straßenbauvorhaben des Vordringlichen Bedarfs Engpassbeseitigung (VB/E) und Vordringlichen Bedarfs die CO₂-Emissionen um durchschnittlich 545.323 Tonnen pro Jahr oder bezogen auf 14 Jahre, um 7,6 Millionen Tonnen.⁵ Damit widersprechen das Fernstraßenausbaugesetz als Gesamtplan und auch die einzelnen Neu- und Ausbauprojekte dem Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019.

Eine deutliche Absenkung der THG-Emissionen könnte eine konsequente Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene erreichen, nämlich 8 bis 10 Millionen Tonnen pro Jahr.⁶ BVWP-Ziel ist jedoch die Steigerung der Straßengüterverkehrsanteils auf 73 und eine Stagnation des Schienenanteils bei 18 Prozent.⁷ Inzwischen verlangt die Bundesregierung eine Erhöhung des Güterverkehrsanteils der Schiene auf 25 Prozent bis 2030.⁸

Damit ist der vorliegende BVWP/Bedarfsplan 2030 nicht mit dem – übrigens noch nicht dem „Paris-Ziel“ entsprechenden – Reduktionspfad im Verkehr kompatibel und widerspricht nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 24. April 2021 dem Klimaschutzgesetz (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Anlage 2 KSG) und dem Klimaschutzgebot von Art. 20a Grundgesetz. Die Netzalternativen müssen einer neuen Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen werden.

Auch in NRW müssen klimaschädliche Straßenprojekte gestoppt werden

Das Klimaschutzgesetz (KSG) verpflichtet den Bund, zu prüfen „bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen ..., wie damit jeweils zum Erreichen der Klimaschutzziele ... beigetragen werden kann. Kommen mehrere Möglichkeiten ... in Frage, dann ist ... solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasen ... zu den geringsten Kosten erreicht werden kann“ (§ 13 Absatz 2). Der BUND hat zu vielen natur- und

⁵ Arge Bosch & Partner/GFP (2016): Strategische Umweltprüfung zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Hrsg. BMVI. Berlin, S. 143 f. Die Gutachter ziehen davon 690.781 t/a CO₂-Minderung durch den Bahnausbau und 345.995 t/a durch Verlagerung auf die Binnenschifffahrt ab, ohne dass erkennbar ist, mit welchen Maßnahmen das bis 2030 erreicht werden soll. Bis 2030 wird z.B. kein überlasteter Bahn-Großknoten ausgebaut sein, angesichts fehlender Investitionsmittel und extrem geringer Baufortschritte der Bahn im Vergleich zum Straßenbau wird das eher im Jahr 2045 der Fall sein.

⁶ Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Ifeu-Institut/Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Deutsches Bio-masseforschungszentrum (2016): Verlagerungspotenzial auf den Schienengüterverkehr in Deutschland. Berlin.

⁷ Beratergruppe Verkehr und Umwelt/Intraplan Consult/IVV/Planco (2014): Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Schlussbericht, Freiburg u.a., S. 8.

⁸ BMVI (Hrsg., 2020): Masterplan Schienengüterverkehr. 2. Aufl. Berlin, S. 10.

klimaschädlichen Fernstraßenprojekten umweltfreundliche Alternativen offiziell eingereicht.⁹ Sie blieben unbeachtet (Ausnahme: A 46).

Die CO₂-erhöhende Wirkung der einzelnen Projekte lässt sich deutlich in den einzelnen Projektdossiers auf www.bvwp-projekte.de ablesen. Einige der vom BUND vorgeschlagenen umwelt- und klimafreundlichen Alternativen sind der Broschüre „Desaster im Dutzend. Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht“ zu entnehmen. Drei der dort beispielhaft aufgeführten Projekte – die A 46 im Sauerland, der A 3-Ausbau von Leverkusen bis Oberhausen und die A 553 im Kölner Süden – stammen aus NRW.¹⁰

Die Projekte des Fernstraßen-Bedarfsplans müssen einer effektiven SUP/UVP unterzogen werden

Bei der anstehenden Überprüfung des Bedarfsplans 2030 muss eine neue Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt werden. Laut EU-Kommission sind in Deutschland die gesetzlichen Bedarfspläne und nicht der BVWP SUP-pflichtig.¹¹ Das widerspricht der aktuellen Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts.¹² 2016 war eine, wenngleich unvollständige, SUP nur zum BVWP 2030 durchgeführt worden.¹³ Deshalb muss bei der Bedarfsplanfortschreibung eine neue SUP durchgeführt werden, die vollständig und effektiv ist.

Bei der SUP zum BVWP 2030 hatte das BMVI die Anwendung der Umweltbewertung auf die Ausbauprojekte des „Vordringlichen Bedarfs Engpassbeseitigung (VB/E)“ beschränkt und die Umweltbewertung bei 819 Neubauprojekten bzw. Projekten mit Neubau-Teilstrecken unwirksam gestellt. 160 Neubauprojekten war im Umweltbericht eine „hohe Umweltbetroffenheit“ attestiert worden.¹⁴

In die SUP und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wurden durch die Änderung des UVP-Gesetzes im Mai 2017 ausdrücklich der globale Klimawandel mit einbezogen und deren Prüfraumen deutlich ausweitet. Betrachtet werden müssen die Gesamtplan- oder Gesamt-Emissionswirkungen, die durch die Ausweitung der Kapazitäten des Straßennetzes ausgelöst

⁹ vgl. z.B. BUND (2021): Desaster im Dutzend. Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht. Berlin, S. 16 ff.

¹⁰ https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_desaster_im_dutzend_broschuere.pdf S. 24 ff.

¹¹ Vgl. das Schreiben der EU-Kommission, Generaldirektion Umwelt vom 4.3.2019, S. 2 zur EU-Beschwerde des BUND – ENV.E.3./MP/lb/CHAP (2016).

¹² Vgl. dagegen die pseudo-pragmatischen Argumente im BVerwG-Urteil zur A 39 vom 11. 7. 2019: „Der Gesetzentwurf (Bedarfsplangesetz, W.R.) beinhaltet deshalb diejenigen Straßenprojekte, die auch der Bundesverkehrswegeplan für seine Geltungsdauer von 2016–2030 zum Gegenstand hatte (BT-Drs. 18/9523, 53). Der Gesetzentwurf wurde dem Bundestag mit Schreiben vom 5.9.2016 zugeleitet und damit kurz nachdem die Bundesregierung den Bundesverkehrswegeplan am 3.8.2016 beschlossen hatte. Angesichts dieses engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhangs sind Umweltauswirkungen, die nicht bereits Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung für den Bundesverkehrswegeplan waren und eine zusätzliche Umweltprüfung erforderlich gemacht hätten, nicht ersichtlich.“

Das Absehen von einer weiteren Strategischen Umweltprüfung für den Bedarfsplan ist auch unionsrechtlich nicht zu beanstanden.“

¹³ Es fehlte die Analyse der Gesamtplanwirkungen sowie Vorgaben für die weitere Planung von als umweltkritische identifizierten Projekte. Laut § 40 Abs. 2 Nr. 6: „Darstellung der Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen“.

¹⁴ Vgl. Umweltbericht zum BVWP 2030, S. 133. Kein Ausbauprojekt wurde in die Kategorie „hohe Umweltbetroffenheit“ eingestuft.

werden. Aber auch die in CO₂-Senken durch Abholzung von Waldflächen und die Versiegelung von Moorböden ausgelösten THG-Emissionen müssen berücksichtigt werden.

Den Kreuzzug des Straßenbaus gegen die Natur und Natura 2000-Gebiete stoppen

Bei 171 Neu- und Ausbauprojekten von Fernstraßen konstatierten die Umweltgutachter „erhebliche Beeinträchtigungen“ von Natura 2000-Gebieten in Deutschland, 1.000 km schützenswerter, großer Lebensräume (Wälder, Feuchtgebiete etc.) würden durchschnitten und etwa 22.000 Hektar Fläche beansprucht, was einem Flächenneuverbrauch von 2,9 ha/Tag, also vier Fußballfeldern, entspricht.¹⁵

Das Umweltbundesamt kritisierte, dass 11 der 12 Umweltziele verfehlt würden.¹⁶ Der BVWP 2030 wurde vom BMVI veröffentlicht, obwohl das Bundesumweltministerium dem Plan nicht zugestimmt hatte.

Prüfung von Alternativen

Die Straßenbauverwaltungen in Bund und Ländern weigern sich bis heute, solche Alternativenprüfungen durchzuführen. Anders als die DB AG, die in ihren Dialogforen in frühzeitigen Beteiligungsverfahren umweltverträgliche Alternativen entwickelt und umsetzt. Aktuell nimmt der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts die Nichtanwendung europäischer und deutscher Rechts hin, obwohl die Gesetzeslage eindeutig ist: Art. 5 der SUP-Richtlinie der EU fordert, dass 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, beschrieben und bewertet“ werden. Auch auf Projektebene müssen laut § 16 Abs. 1 Nr. 6 des UVP-Gesetzes die „Beschreibung der vernünftigen Alternativen, die für das Vorhaben und seine spezifischen Merkmale relevant und vom Vorhabenträger geprüft worden sind.“

Ergebnisoffene frühe Beteiligung mit Alternativenprüfung statt Pseudo-Partizipation à la Straßen.NRW

Zu einigen Straßenprojekten führt die Landesregierung NRW frühe Öffentlichkeitsbeteiligungen durch, die keines der Qualitätskriterien, die im BMVI-Handbuch, der VDI-Richtlinie 7000 oder vom BUND-Vorschlägen an informelle Beteiligungen gestellt werden, erfüllen. NRW-Beteiligungen sind nicht inklusiv (, sie wählen Teilnehmer*innen willkürlich aus), nicht ergebnisoffen (, sie wählen die Alternativen und Varianten aus), nicht dialogisch/auf Augenhöhe (bei den Themen, der Agenda ...), sie vergeben Gutachten nicht gemeinsam (sondern monopolisieren und steuern die Expertise) und sie sind nicht effektiv oder auf verbindliche gemeinsame Ergebnisse ausgerichtet.

¹⁵ BMVI (Hrsg.) (2016 b): Umweltbericht zum BVWP 2030. ARGE Bosch Baader GFP. Berlin 2016. S. 134.

¹⁶ Umweltbundesamt (2016): Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht vom 29.4.2016. Dessau-Roßlau. Bei genauer Auslegung werden sogar 12 von 12 Zielen verfehlt.

Eine gute informelle Beteiligung, die zugleich Planung beschleunigen kann, sollte wie folgt ablaufen:

- a. Schriftliche Stellungnahmen zu dem Projekt vor Antragstellung.
- b. Bei Konflikten oder Alternativvorschlägen Ausarbeitung vernünftiger Alternativen durch Verkehrsgutachter und informelle Beteiligungsformate (Dialogforen o.ä.).
- c. Vergleichende Prüfung der Umweltauswirkungen der Alternativen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung.
- d. Transparente Gesamtabwägung der Belange Raumordnung, Verkehrsplanung, Wirtschaftlichkeit und Umwelt zur Ermittlung der Vorzugsvariante, ggf. mit unterschiedlichen Gewichtungen im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse.
- e. Empfehlung einer Vorzugsvariante durch das informelle Beteiligungsgremium mit möglichst großer Mehrheit.

In diesem Zusammenhang kritisieren wir auch massiv die im Rahmen des Infrastrukturpakets II/Planungsbeschleunigung geplante Änderung des Straßen- und Wegegesetzes (StrWG) und anderer Gesetze. Der Entwurf der Landesregierung zeichnet sich v.a. durch weitere Verkürzungen sinnvoller Planungsprozesse aus. So sollen unter anderem das Linienbestimmungsverfahren in der bekannten und bewährten Form sowohl in seinem Anwendungsbereich als auch seinem Umfang beschnitten und der wichtige Verfahrensschritt des Erörterungstermins weiter in den Hintergrund gedrängt werden. Der BUND ist der Auffassung, dass nur sorgfältig und gründlich durchgeführte Planungsverfahren mit umfangreicher Verbands- und Bürgerbeteiligung Planungsprozesse beschleunigen können, da sie die Möglichkeit eröffnen, auf Rechtsfehler frühzeitig zu reagieren und somit spätere Klagen möglicher Weise zu vermeiden.

Wir würden uns freuen, wenn die vorstehenden Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigt würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dirk Jansen

gez. Dr. Werner Reh

Kontakt/Ansprechpartner:

Dirk Jansen
Geschäftsleiter
BUND NRW e.V.
Merowinger Straße 88
20225 Düsseldorf
Fon: 0211 302005-0
Fax: 0211 30 200 5-26
Mail: bund.nrw@bund.net
www.bund-nrw.de

Dr. Werner Reh
Sprecher BUND AK Verkehr
c/o BUND e.V.
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin
Fon: 030 275 86 0
Fax: 030 275 86 – 440
Mail: info@bund.net
www.bund.net