

## **Festlegung der Vorgehensweise zur Berücksichtigung von Klima- und Umweltwirkungen in der Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ)**

Vermerk

### **I. Hintergrund und Handlungsbedarf**

Wie in der Leitungsvorlage vom 15.03.2022 „Meilensteine zur Fortführung und Weiterentwicklung der Bundesverkehrswegeplanung“ dargelegt, haben die Träger öffentlicher Belange nach § 13 Abs. 1 S. 1 Klimaschutzgesetz (KSG) bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Nach Auffassung von G11 ist § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bzw. das darin normierte Berücksichtigungsgebot für die BPÜ als strategischem Planungsprozess im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung einschlägig. Danach haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.

Nach § 45 UVPG sind zudem die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des BVWP ergeben, zu überwachen.

Darüber hinaus sind gem. § 4 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) bei der im Hinblick auf die Verkehrsentwicklung durchzuführenden Überprüfung des Bedarfsplans Straße die berührten Belange u.a. des Umweltschutzes einzubeziehen.

Gleichzeitig werden weiterhin Planfeststellungsbeschlüsse einzelner Bedarfsplanprojekte beklagt. Dabei wird wiederholt auch die vermeintlich nicht ausreichende Berücksichtigung der Umwelt- und insbesondere Klimabelange auf der strategischen Ebene der Bundesverkehrswegeplanung angeführt, vor allem im Hinblick auf die Anforderungen des in 2021 novellierten KSG.<sup>1</sup>

In der Leitungsvorlage vom 15.03.2022 ist festgehalten, dass die Berücksichtigung von Klimaschutz- und Umweltbelangen im Rahmen der BPÜ verkehrsträgerübergreifend sicherzustellen ist. Die Leitungsvorlage wurde von allen BVWP-Referaten und den Abteilungsleitungen E, G, StB und WS mitgezeichnet und von der Hausleitung ohne Änderungen gezeichnet, d.h. dieses Vorgehen ist vom Grundsatz her auch BMDV-intern verbindlich beschlossen.

Vor diesem Hintergrund wird das nachfolgende Vorgehen zur Erfüllung der o.g. Anforderungen im Hinblick auf die Berücksichtigung von Klima- und Umweltschutzbelaugen auf der strategischen

---

<sup>1</sup> Das BVerwG hat in einem Rechtsstreit zur A 20 Westerstede – Jaderberg entschieden, dass das KSG nicht berücksichtigt werden musste, weil es im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht in Kraft getreten war. In einem anderen Rechtsstreit zur A 14 hat das BVerwG in einer ganz konkreten Planungs- und Entscheidungssituation nicht beanstandet, dass die Behörde zur Beurteilung der Auswirkungen auf CO<sub>2</sub>-Emissionen auf die zum BVWP 2030 hinterlegten Daten zurückgegriffen hat. Wegen des ausdrücklichen Bezugs des BVerwG auf den zur Entscheidung anstehenden Einzelfall, kann nach hiesiger Einschätzung für künftige Projekte daraus keine belastbare Ableitung zur Vorgehensweise abgeleitet werden.

Ebene der Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere auf der Gesamtplanebene im Rahmen der BPÜ, vorgeschlagen.

## **II. Berücksichtigung von Klima- und Umweltschutzbelangen auf Gesamtplanebene im Rahmen der BPÜ**

Vor dem Hintergrund des gesetzlichen Prüfauftrags im Rahmen der BPÜ, wonach die Bedarfspläne der Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße an die zwischenzeitliche Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen sind (oder nicht) sowie unter Berücksichtigung von § 13 KSG und § 4 FStrAbG ist im Rahmen der BPÜ auch verkehrsträgerübergreifend die Berücksichtigung von Klima- und Umweltschutzbelangen auf der Gesamtplanebene (d.h. nicht auf der Ebene einzelner Projekte) sicherzustellen. Hierfür sind durch fachlich qualifizierte Gutachter in Abstimmung mit den fachlich beteiligten Referaten im BMDV noch konkrete Verfahrensvorschläge zu erarbeiten. Dabei ist in methodischer Hinsicht grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den Belangen des Klimaschutzes (§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG) einerseits und den weiteren Umweltbelangen (§ 4 FStrAbG, § 45 UVPG) andererseits.

Ferner muss nach verkehrsmengenabhängigen und verkehrsmengenunabhängigen Wirkungen differenziert werden, da die verkehrsmengenabhängigen Wirkungen von den Ergebnissen der der BPÜ zugrundeliegenden Basisprognose 2040 der Verkehrsprognose (VP) 2040 abhängen. Hierauf wird im Folgenden Rücksicht genommen.

### **1. Verkehrsmengenabhängige Klimaschutz- und Umweltbelange**

Die verkehrsmengenabhängigen Gesamtplanwirkungen wurden im Rahmen der Erstellung des BVWP 2030 durch eine Aufsummierung der Einzelprojektwirkungen (Planfälle) auf der Grundlage von Bezugsfällen der jeweiligen Verkehrsträger und unter Anwendung der Methodik des BVWP 2030 ermittelt (intermodale Abhängigkeiten sind bei der Entwicklung der jeweiligen Bezugsfälle berücksichtigt worden).

Diese Vorgehensweise ist für die aktuelle BPÜ aus mehreren Gründen nicht möglich und aufgrund der Zielstellung der BPÜ, die eine Aussage dazu trifft, ob die Bedarfspläne der zukünftigen Verkehrsentwicklung genügen oder anzupassen sind, auch nicht erforderlich.

Unter der Prämisse, den Zeitplan für die BPÜ einzuhalten und gleichzeitig Klima- und Umweltwirkungen hinreichend zu berücksichtigen, soll vor diesem Hintergrund die in den folgenden Abschnitten dargelegte Vorgehensweise umgesetzt werden.

Für die Berücksichtigung der verkehrsmengenabhängigen Belange ist zunächst fachgutachterlich zu prüfen, welche verkehrsmengenabhängigen Belange des Klimaschutzes gemäß den Vorgaben des § 13 KSG (jedenfalls CO<sub>2</sub>-Emissionen, ggf. auch weitere THG-Emissionen der Verkehrsträger; Vorgehen analog VP 2030 ist naheliegend) und des Umweltschutzes im Rahmen der BPÜ zu berücksichtigen sind. Darauf aufbauend ist von den Fachgutachtern ein konkreter Verfahrensvorschlag für die entsprechende Umsetzung bzw. Anwendung zu erarbeiten.

Wie im Rahmen des Jour fixe am 24.05.2022 vereinbart, wird Referat G11 im Rahmen des laufenden FE-Vorhabens „Weiterentwicklung und Aktualisierung der Verfahren und Methodik der

...

Bundesverkehrswegeplanung“ aus dem Konsortium der Auftragnehmer die ebenfalls mit der Erarbeitung des Fachteils 2 der VP 2040 befassten Auftragnehmer Intraplan und TTS Trimode mit der Erarbeitung des Verfahrensvorschlags beauftragen, da diese – bis auf die methodischen Kenntnisse zum Verkehrsträger Wasserstraße – über die zwingend erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgabe verfügen. Für den Verkehrsträger Wasserstraße wird der mit dem Fachteil 5 der VP 2040 beauftragte Gutachter Planco in die Erarbeitung eines Verfahrensvorschlags eingebunden. Die Beauftragung und Finanzierung von Leistungen des Gutachters Planco erfolgen durch WS 10.

Sofern aus formalen bzw. vergaberechtlichen Gründen möglich, sollte die Anwendung bzw. Durchführung des erarbeiteten Verfahrensvorschlags über eine (zusätzliche) Beauftragung der Gutachter (d.h. Intraplan und TTS Trimode) der VP 2040 (FF: G13) oder eines G11-FE-Projekts, jeweils unter Einbindung des Gutachters (d.h. Planco) des Fachteils 5 der VP 2040 („Umlegung Binnenschiffahrtsprognose“) erfolgen. Dabei ist noch zwischen den Referaten G11 und G13 zu klären, in welchem FE-Vorhaben die Leistungen zur Durchführung des Verfahrensvorschlags erbracht werden können bzw. sollen. In zeitlicher Hinsicht würden diese Arbeiten dann ungefähr parallel zu den ohnehin bereits im Rahmen der Fachteile 2-5 der VP 2040 vorgesehenen BPÜ-Analysen (u.a. streckenabschnittsscharfe Verkehrsmengenvergleiche) durchgeführt werden können. Es wird davon ausgegangen, dass das Ziel, die BPÜ Ende 2023 abzuschließen, mit dem Verfahren nicht gefährdet wird. Sowohl bei der Erarbeitung des Verfahrensvorschlags als auch bei dessen Anwendung bzw. Durchführung sind neben den Referaten G11 und G13 auch die Referate G20, E13, E21, StB11 und WS10 sowie die Gutachter der Fachteile 3 bis 5 der VP 2040 (verkehrsträgerspezifische Netzumlegungen) frühzeitig über Referat G11 durch Intraplan und TTS einzubinden.

Im Rahmen der ersten Gespräche zwischen den Referaten G11 und G13 mit den Gutachtern Intraplan und TTS haben die Gutachter ihre Überlegungen eines Verfahrens dargelegt. Der Vorschlag lautet, die verkehrsmengenabhängigen Klima- und Umweltwirkungen im Ergebnis der VP 2030 mit jenen im Ergebnis der VP 2040 zu vergleichen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass keine Aussagen zu den Klima- und Umweltwirkungen der Bedarfspläne getroffen werden, wie es im BVWP 2030 erfolgte, sondern Aussagen zu den Klima- und Umwelteffekten auf den gesamten Verkehrsnetzen (also inkl. Bestandsnetze). Eine Differenzierung nach Verkehrsträgern wird empfohlen und seitens Referat G11 auch für sinnvoll erachtet. Im Ergebnis dieses Vergleichs können also lediglich Aussagen zur Veränderung der Klima- und Umwelteffekte zwischen VP 2030 und VP 2040 für die gesamten Verkehrsnetze getroffen werden. Globale Aussagen zu den Veränderungen der Wirkungen der Bedarfsplanprojekte können daraus grundsätzlich abgeleitet werden. In diesem Zusammenhang ist ein Abgleich der prognostizierten THG-Emissionen mit den gesetzlich verankerten Klimazielen vorzunehmen. Ein Vergleich der Klima- und Umweltwirkungen der Bedarfsplanprojekte auf Gesamtplanebene zwischen den Jahren 2030 und 2040 ist hingegen nicht möglich.

Gemäß ersten Überlegungen der Gutachter könnten die Klima- und ggf. auch Umwelteffekte für die Jahre 2030 und 2040 weiterhin auch monetarisiert verglichen werden. Damit würde im Bereich der Darstellung und Berücksichtigung der Klimawirkungen im Rahmen der BPÜ dem Zusammenhang Rechnung getragen werden können, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs tendenziell sinken, während der volkswirtschaftliche CO<sub>2</sub>-Kostensatz steigt.

Die Gutachter sollen nach entsprechender formaler Beauftragung das Verfahren zunächst konkret methodisch erarbeiten. Anschließend prüft das BMDV, ob das Verfahren aus fachlicher Sicht die auf

die Gesamtplanebene bezogenen Anforderungen an das Berücksichtigungsgebot gemäß §13 KSG im Rahmen der BPÜ erfüllt. Auf dieser Grundlage wird dann abschließend seitens BMDV über das methodische Vorgehen und dessen konkrete Ausgestaltung zu entscheiden sein, u.a. auch im Hinblick auf die Frage, ob eine Monetarisierung erfolgen soll oder nicht. Im Falle der Monetarisierung müsste geklärt werden, welche Wertansätze für diese herangezogen werden.

Es wird beabsichtigt, die Ergebnisse aus der Anwendung der von den Gutachtern Intraplan und TTS Trimode unter Einbeziehung des Gutachters Planco für die Wasserstraße zu entwickelnden Verfahrensweise zur Berücksichtigung der verkehrsmengenabhängigen Klima- und weiteren Umweltwirkungen im Rahmen der BPÜ auch in die gemäß § 45 UVPG durchzuführende SUP-Überwachung einzubringen bzw. dort zu verwenden (vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt 2.).

## **2. Verkehrsmengenunabhängige Klimaschutz- und Umweltbelange**

Im Hinblick auf die Berücksichtigung verkehrsmengenunabhängiger Klimaschutz- und Umweltbelange im Rahmen der BPÜ sind zunächst grundsätzlich als Klimaschutzbelange die verkehrsmengenunabhängigen THG-Lebenszyklusemissionen gem. BVWP-Methodik (= Treibhausgasemissionen, die mit den Erstinvestitionen, den Ersatzinvestitionen, der Streckenunterhaltung und dem Betrieb der zu bewertenden Infrastrukturmaßnahme verbunden sind) sowie als Umweltschutzbelange die nicht monetarisierten Umweltwirkungen gemeint, die im Rahmen des BVWP 2030 Gegenstand der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung (Modul B) waren. Bei den verkehrsmengenunabhängigen Klimaschutz- und Umweltbelangen sind Veränderungen der Wirkungen im Vergleich zum BVWP 2030 nicht abhängig von den gegenüber der VP 2030 veränderten Verkehrsmengen der VP 2040, sondern in der Regel von einer veränderten Trassierung.

Vor diesem Hintergrund soll die Berücksichtigung verkehrsmengenunabhängiger Klimaschutz- und Umweltbelange im Rahmen der BPÜ mit der Anforderung der SUP-Überwachung gemäß § 45 UVPG verknüpft werden. Dies wurde so auch bereits grundsätzlich im BVWP 2030 bzw. im zugehörigen Umweltbericht vorgesehen und dort die dabei anzuwendende methodische Vorgehensweise festgelegt (vgl. Umweltbericht zum BVWP 2030, S. 198f.). Eine Verknüpfung mit der Durchführung der Überwachungsmaßnahmen gemäß § 45 UVPG wäre auch unter dem Gesichtspunkt der effizienten Strukturierung durchzuführender BVWP-Prozesse vorteilhaft, zumal die Überwachung wie die BPÜ auf die Gesamtplanebene ausgerichtet ist. Die Ergebnisse der Überwachung nach § 45 UVPG für die verkehrsmengenunabhängigen Klima- und Umweltwirkungen wären entsprechend Teil der BPÜ.

Grundsätzlich ist die Ermittlung projektspezifischer Wirkungen (bspw. gemäß den Modulen des BVWP-Bewertungsverfahrens) eines erwogenen Verkehrsinfrastrukturprojekts eigenständig durch die Verkehrsträger-Abteilungen innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeiten sowie unter Berücksichtigung etwaiger verkehrsträgerspezifischer Besonderheiten sicherzustellen, ggf. unterstützt durch Beauftragung entsprechender Gutachter. Dies gilt insbesondere, wenn die ermittelten Wirkungen für ebenfalls von den Verkehrsträger-Abteilungen durchzuführende Einzelprojektbewertungen zur Bewertung und Priorisierung erwogener Verkehrsinfrastrukturprojekte benötigt werden, also etwa bei der Aufstellung strategischer Verkehrsinfrastrukturpläne des Bundes wie einem BVWP bzw. BVMP.

Vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der laufenden BPÜ, anders als bei der Aufstellung eines zukünftigen BVWP bzw. BVMP, grundsätzlich keine Einzelprojektbewertungen durchgeführt werden, wird Referat G11 aus verfahrensökonomischen Gründen ausnahmsweise die Ermittlung und Berücksichtigung der verkehrsmengenunabhängigen Klima- und Umweltwirkungen im Rahmen der BPÜ bzw. bei der SUP-Überwachung unter enger Einbindung der drei Verkehrsträger-Abteilungen koordinieren. Die in den drei Verkehrsträger-Abteilungen zuständigen Referate E13, E21, StB11 und WS10 unterstützen Referat G11 hierbei durch ihre aktive Mitwirkung am gesamten Prozess, damit dieser sowohl fachlich-inhaltlich belastbar als auch ohne negative zeitliche Auswirkungen auf die Durchführung der BPÜ durchgeführt und abgeschlossen werden kann. Dies schließt ausdrücklich auch die aktive Mitwirkung weiterer von den o.g. Referaten einzubeziehenden Stellen ein, insbesondere der jeweiligen Vorhabenträger im Hinblick auf die Bereitstellung der erforderlichen projektspezifischen Daten bzw. sonstigen relevanten Informationen. Darüber hinaus soll das Referat G11 unter Einbindung von Referat StB11 im Gesamtprozess auch direkt durch die Referate S2 und S3 im Fernstraßen-Bundesamt (FBA) im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten unterstützt werden, insbesondere bei der Ausschreibung und Begleitung bzw. Steuerung des erforderlichen externen Auftrags an entsprechend qualifizierte Umweltgutachter. Hierfür wird Referat G11 schnellstmöglich die erforderlichen Vergabeunterlagen (Leistungsbeschreibung, Wertungskriterien) erstellen und mit dem Kreis der o.g. Referate im BMDV bzw. FBA abstimmen. Die anstehenden FBA-Aufgaben werden seitens der Abteilung StB (StB 11 mit StB 15) schriftlich gegenüber dem FBA fixiert.

Bei der Erstellung der Vergabeunterlagen wird u.a. noch zu klären sein, für welche Projekte eine Neuermittlung bzw. Überprüfung der THG-Lebenszyklusemissionen und weiterer verkehrsmengenunabhängiger Umweltwirkungen erforderlich ist. Im Umweltbericht zum BVWP 2030 ist diesbezüglich eine Überprüfung der seinerzeit getroffenen Annahmen zur Ermittlung der Umweltwirkungen anhand der realisierten bzw. in Bau befindlichen Projekte vorgesehen. An diesem grundsätzlichen Vorgehen sollte festgehalten werden. Für die THG-Lebenszyklusemissionen ist außerdem zu klären, welche Emissionsfaktoren für die Ermittlung herangezogen werden. Referat G11 wird diese frühzeitig im Rahmen des ohnehin vorgesehenen FE-Projekts zur Aktualisierung der Wertansätze überprüfen und auf dieser Basis von den entsprechend beauftragten Gutachtern einen konkreten Vorschlag erarbeiten lassen, sodass passende, erforderlichenfalls aktualisierte Werte in jedem Fall rechtzeitig für die BPÜ zur Verfügung stehen. Im Hinblick auf die Monetarisierung der THG-Lebenszyklusemissionen liegt nahe, konsistent zu den verkehrsmengenabhängigen Klimawirkungen vorzugehen.

Bei der Aufstellung zukünftiger strategischer Verkehrsinfrastrukturpläne wie einem BVWP bzw. BVMP wird die Ermittlung der projektspezifischen Klima- bzw. Umweltwirkungen analog zur Ermittlung anderer projektspezifischer, bewertungsrelevanter Wirkungen eigenständig durch die Verkehrsträger-Abteilungen innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeiten sowie unter Berücksichtigung etwaiger verkehrsträgerspezifischer Besonderheiten erfolgen, ggf. unterstützt durch Beauftragung entsprechender Gutachter.

### **3. Unmittelbare Berücksichtigung von Belangen des Klimaschutzes in der VP 2040**

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der aktuelle Stand der verkehrs- und klimapolitischen Diskussion (z. B. Umsetzung der in 2019 beschlossenen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 sowie der Erarbeitung des Klimaschutz-Sofortprogramms) auch bereits im Rahmen des für die Durchführung der BPÜ zugrundeliegenden Prognosefalls 1 „Basisprognose 2040“ der VP 2040 in

Form von Annahmen bzw. Prämissen berücksichtigt wird, soweit sie zum Stand der Bearbeitung bereits konkret benannt werden können.

#### **4. Vorläufige Bewertung bzw. Einordnung**

Es wird davon ausgegangen, dass mit dem skizzierten Vorgehen im Rahmen der BPÜ sowie bei der VP 2040 die auf die Gesamtebene bezogenen Anforderungen an die Berücksichtigung von Klima- und Umweltschutzbelangen im Rahmen der BPÜ erfüllt werden, da Zweck der BPÜ die Beantwortung der Frage ist, ob die Bedarfspläne insgesamt einer Anpassung bedürfen (oder nicht) und hierbei folglich einzelne, in den Bedarfsplänen enthaltene konkrete Projekte nicht im Fokus der Betrachtung stehen.

#### **III. Ausblick: Berücksichtigung von Klima- und Umweltschutzbelangen im neuen BVMP 2040**

Nach dem Koalitionsvertrag soll auf Basis neuer Kriterien ein neuer Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplan (BVMP) 2040 auf den Weg gebracht werden. In diesem Zusammenhang besteht in vielfältiger Hinsicht noch Klärungsbedarf, u.a. auch im Hinblick auf die künftige Berücksichtigung von Klima- und Umweltschutzbelangen im BVMP 2040.