

GERD WINTER

Lob des Flaschenhalses

Über Verkehrsbegrenzung durch Straßenplanungsrecht¹

I. Einleitung

Der Flaschenhals ist eine gebräuchliche Metapher für Engpässe auf Straßen, die den Verkehr abbremsen. Dafür, dass das schlimm sei, kann er jedoch nicht zeugen, denn wie er den Fluss des Weines aus dem Flaschenbauch dosiert erfreut sich allgemeiner Beliebtheit. Könnte es sein, dass dem Straßenverkehr Ähnliches gut täte? Ich möchte hierfür Verständnis wecken, indem ich den desolaten Stand der Umweltbelastung durch Straßenverkehr schildere, die sie stützende Rechtslage untersuche und eine Option Verkehrsbegrenzung vorschlage.

II. Gegenwärtige Lage

1. Verkehrsrisiken

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem lesenswerten Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“² ein Panorama der verkehrsbedingten Umwelt- und Gesundheitsbeeinträchtigungen gezeichnet, das ich im Folgenden, nach den Schutzgütern Gesundheit und Lebensqualität, Natur und Landschaft sowie Klima gliedert, stichwortartig zusammenfasse:

- Gesundheit und Lebensqualität:
 - Verkehrssicherheit: Trotz Rückgangs der Unfälle mit tödlichem Ausgang „ist die Teilnahme am Straßenverkehr weiterhin eine der gefährlichsten täglichen Aktivitäten der Menschen.“³

¹ Der Jubilar hat mich in zwei KKW-Prozessen, in denen wir einander gegenüberstanden, durch seine zugleich entschiedene und tolerante Art beeindruckt. In der UGB-Kommission haben wir trotz aller rechtspolitischen Differenzen stets nebeneinander gesessen, einig in dem Bemühen um solide Rechtsdogmatik. Aus Sicht der Bratschisten, die wir sind, wünsche ich ihm für die kommenden Jahre eine nachdenkliche und gemächlichere Gangart – in modo d'una marcia, un poco largamente (vgl. Robert Schumann op. 44 2. Satz, besonders Takt 17 ff.).

² Rat für Sachverständigen in Umweltfragen, Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten 2005.

³ SRU Gutachten Ziff. 68.

- Krankheiten: Die Belastungen mit Kohlenmonoxid, Blei und Benzol sind zwar stark zurückgegangen, aber die Feinstaub-, Stickstoffoxid- und Ozon-Immissionen sind weiterhin erheblich.⁴
- Lärm: Ca. 16 Prozent der Bevölkerung sind Lärmpegeln von mehr als 55 dB(A) nachts und mehr als 65 dB(A) tagsüber ausgesetzt; 60 % der Bevölkerung geben an, sie litten unter Straßenlärm.⁵
- Lebensqualität: Paradoxerweise behindert der Zuwachs an Verkehrsstraßen die Mobilität. Dies gilt insbesondere für Kinder. Aus Mangel an durch Verkehr ungefährdetem Wohnumfeld wird die Kindheit „verhäuslicht“. Körperliche Bewegung, Sozialkontakte und aktives Erleben der Umwelt verarmen.⁶
- Natur und Landschaft
 - Flächenverbrauch: Der Verbrauch von Naturraum und die Zerschneidung der Landschaft verkleinern den Lebensraum von Arten, blockieren Ausbreitungswege und damit die Wiederbesiedlung von Habitaten, befördern die genetische Isolation und sind damit einer der Hauptfaktoren des Biodiversitätsverlustes.⁷
 - Schadstoffeinträge: Während Einträge von Schwefel und anderen säurebildenden Substanzen erfolgreich reduziert worden sind, wird die Vegetation durch Stickstoff und Ozon weiterhin dramatisch belastet.⁸
- Klima
 - CO₂: 20 % der CO₂-Emissionen gehen vom Straßenverkehr aus. Die Menge wächst jährlich an, absolut wie im Verhältnis zu den anderen CO₂-Quellen.⁹
 - N₂O (Lachgas): Mit der Einführung des 3-Wege-Katalysators sind die N₂O-Emissionen stark angestiegen.¹⁰ N₂O ist ein hochintensives Klimagas und trägt zur Zerstörung der Ozonschicht bei.¹¹
 - Fluorierte Treibhausgase: Mobile Kühl- und Klimaanlage haben einen sprunghaften Anstieg von fluorierten Treibhausgasen verursacht. Der Anstieg ist bisher ungebrochen.¹²

Der SRU hat mit guten Gründen darauf verzichtet, die Schäden monetär zu erfassen. Dennoch mag interessieren, dass dieses – für die Schweiz – eine Untersu-

⁴ SRU Gutachten Ziff. 69.

⁵ SRU Gutachten Ziff. 70. Die Grenzwerte markieren ein erhöhtes Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen.

⁶ SRU Gutachten Ziff. 32.

⁷ SRU Gutachten Ziff. 72.

⁸ SRU Gutachten Ziff. 73.

⁹ SRU Gutachten Ziff. 61.

¹⁰ SRU Gutachten Ziff. 65, 75, 280.

¹¹ S. <http://de.wikipedia.org/wiki/Lachgas> unter Hinweis auf P. Forster, P., V. Ramaswamy et al.: Changes in Atmospheric Constituents and in Radiative Forcing. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge and New York 2007, S. 212. S. dort auch S. 135.

¹² SRU Gutachten Ziff. 66.

chung der schweizerischen Bundesämter für Raumordnung und für Straßenwesen versucht hat.¹³ Die Schäden des Straßenverkehrs wurden für 2005, wie im Schaubild gezeigt, auf jährlich etwa 8 Mrd SFr berechnet.¹⁴ Diese Schäden werden von der Allgemeinheit getragen. Hinzukommen ca. 2 Mrd SFr/a für Kosten, die von anderen Verkehrsteilnehmern (d. h. nicht den Verursachern, sondern den Opfern, insbesondere von Unfällen) getragen werden.¹⁵

*Schaubild: Externe Kosten des Straßen- und Schienenverkehrs in der Schweiz
(in Mio SFr, 2005)*

| | Straße | Schiene | Total | Total in % |
|---|-----------------|--------------|-----------------|------------|
| Unfälle (Sicht Verkehrsträger) | 2.016,8 | 29,8 | 2.046,7 | 24,0 % |
| Lärm | 1.100,7 | 73,7 | 1.174,4 | 13,8 % |
| Gesundheitskosten der Luftverschmutzung | 1.833,8 | 120,5 | 1.954,3 | 22,9 % |
| Gebüdeschäden der Luftverschmutzung | 273,9 | 15,4 | 289,2 | 3,4 % |
| Klima | 1.256,4 | 7,2 | 1.263,7 | 14,8 % |
| Natur und Landschaft | 687,1 | 110,1 | 797,2 | 9,3 % |
| Ernteaussfälle | 63,1 | 1,8 | 64,9 | 0,8 % |
| Waldschäden | 64,1 | 1,8 | 65,9 | 0,8 % |
| Bodenschäden | 107,3 | 33,2 | 140,4 | 1,6 % |
| Zusatzkosten in städtischen Räumen | 78,2 | 20,3 | 98,5 | 1,2 % |
| Vor- und nachgelagerte Prozesse | 592,8 | 41,3 | 634,1 | 7,4 % |
| Total (Sicht Verkehrsträger) | 8.074,3 | 455,0 | 8.529,3 | |
| Anteil an Total | 94,7 % | 5,3 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Total (Sicht Verkehrsteilnehmende) | 10.155,1 | 467,1 | 10.622,2 | |
| Anteil an Total | 95,6 % | 4,4 % | 100,0 % | |

2. Verkehrsnutzen

Den Kosten steht der Nutzen des Straßenverkehrs gegenüber. Dieser Nutzen wird allgemein unterstellt, aber selten systematisch erfasst. Die schweizerischen Bundesämter für Raumordnung und für Statistik haben versucht, ihn – wiederum für die Schweiz – zu operationalisieren und auch monetär zu erfassen. Straßenverkehr erbringt Transportleistungen, gemessen als Arbeits- und Kapitaleinsatz, für verschiedene Branchen und den Endkonsum, und zwar insbesondere Baugewerbe, Landwirtschaft, Großhandel, privaten Konsum (Berufs- und Freizeitverkehr) und

¹³ Bundesamt für Raumentwicklung und Bundesamt für Umwelt (Hrsg.), Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Eigenverlag 2008, S. 284. Zugänglich unter <http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de>.

¹⁴ 1 Schweizer Franken war 2005 = 0,64 € wert.

¹⁵ Vgl. die Erläuterung in Bundesamt für Raumentwicklung und Bundesamt für Umwelt (Hrsg.), a.a. O. S. 11 u. 284.

Export. Die Nutzniesser und Nutzeneffekte werden in der Studie wie folgt differenziert:¹⁶

Mögliche Nutzeneffekte des Verkehrs und der Verkehrsinfrastruktur (Nutzniesser und Nutzeneffekte)

Betreiber

- Einnahmen aus Nutzungsentgelten
- Beschäftigung und Einkommen aus Bau, Betrieb und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur

Benutzer (Konsumenten)

- Zeitersparnisse
- Einsparung Transportkosten
- Tiefere Preise für Konsumgüter und Dienstleistungen
- Vielfältigeres (Konsum-) Güterangebot
- Verbesserte Erreichbarkeit von Einkaufs-, Freizeit- und Arbeitsorten

Benutzer (Produzenten)

- Zeitersparnisse
- Einsparung Transportkosten
- Tiefere Einkaufspreise für Vorleistungen (Güter u. Dienstleistungen)
- Geringere Lagerhaltung
- Erschliessung neuer Absatzmärkte
- Erzielen von Skaleneffekten (economies of scale) und Koppelungseffekten (economies of scope)
- Netzwerkexternalitäten durch Clusterbildung dank verbesserter Erreichbarkeit
- Höhere Gewinne

Dritte

- Tiefere Preise für Konsumgüter und Dienstleistungen
- Vielfältigeres Güterangebot
- Gewinne von Grundstückseignern dank höheren Immobilienpreisen
- Freude an vorbeifahrenden Fahrzeugen

Allgemeinheit

- Optionsnutzen (z. B. bei Notfällen)
- Nutzen für Gesamtverteidigung
- Trennwirkung bei Bränden
- Ermöglichen von nichtverkehrlichen Nutzungen wie z. B. Markt- und Veranstaltungsplatz, Fussgänger und Schlittelweg, Ort für Begegnung und Spiel
- Zuwanderung von Arbeitskräften und Bewohnern, Zunahme von Beschäftigung und Einkommen als Folge der verbesserten Erschliessung und entsprechender Standortentscheide
- Zusätzliche Steuereinnahmen

¹⁶ Bundesamt für Raumentwicklung und Bundesamt für Straßen (Hrsg.) Die Nutzen des Verkehrs, Teilprojekt 1: Begriffe, Grundlagen und Messkonzepte, Eigenverlag 2006. Zugänglich unter <http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00486/index.html?lang=de>.

Zu den Verkehrsleistungen kommen Vorleistungen, die den Straßenverkehr ermöglichen, hinzu, und zwar insbesondere aus den Branchen Fahrzeuge, Mineralöl, Baugewerbe, Elektronik und Versicherungen.

Der monetäre Nutzen des Straßenverkehrs wurde in der Studie auf 58 Mrd SFr/a geschätzt.¹⁷ Dem stehen Gesundheits- und Umweltkosten von 8 Mrd SFr gegenüber. Die Bilanz erscheint als positiv. Muss man die Kosten deshalb hinnehmen? Zunächst ist dagegen zu sagen, dass zu den Gesundheits- und Umweltkosten noch die Kosten der Verkehrsmittel und der Infrastruktur hinzugerechnet werden müssen. Diese liegen in der Schweiz für 2005 bei 47,4 Mrd SFr/a für die Verkehrsmittel und bei 7,2 Mrd SFR/a für die Infrastruktur, insgesamt also bei 54,6 Mrd SFr/a.¹⁸ Unabhängig davon, ob dies auch in der Bundesrepublik so ist, fällt aber entscheidend ins Gewicht, dass die Gesundheits- und Umweltkosten aus externen Kosten bestehen, d. h. solchen Kosten, die nicht den Verkehrsteilnehmern, sondern Dritten (zB den Anwohnern) und der Allgemeinheit (zB in Form öffentlicher Gesundheitsversorgung bei verkehrsbedingten Erkrankungen) angelastet werden. Nach wirtschaftswissenschaftlichen Grundsätzen müssten diese Kosten, gleich ob der Nutzen des Straßenverkehrs größer ist oder nicht, jedenfalls internalisiert, d. h. den Verkehrsteilnehmern aufgebürdet werden. Aus diesem Blickwinkel dürften den Dritten und der Allgemeinheit also eigentlich überhaupt keine Kosten entstehen. Als umso exorbitanter erscheint dann der Betrag von 8 Mrd. SFr pro Jahr.

Internalisierung kann bedeuten, dass die Verkehrsteilnehmer durch Sonderabgaben zur Zahlung von Entschädigungen verpflichtet werden, oder dass sie den Schaden überhaupt vermeiden müssen. Unter Umwelt- und Gesundheitsaspekten ist selbstverständlich die Vermeidung vorzuziehen. Zum Einen ist Vermeidung immer wirksamer als Kompensation und Reparatur. Zum Anderen entfällt bei der Vermeidungsstrategie das Risiko der Fehlkalkulation; denn bekanntlich ist die Monetarisierung solcher Schäden, die intangibel sind, d. h. keinen Marktpreis haben, nur über Konstrukte (wie willingness to pay-Umfragen etc.) möglich, die eher in die Irre führen.¹⁹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Straßenverkehr erhebliche **Umweltschäden** verursacht, und dass diese Schäden der Allgemeinheit und einzelnen **Dritten** angelastet werden, die nicht durch Internalisierung von den Verkehrsteilnehmern kompensiert werden.

Es ist nun zu untersuchen, wie es rechtlich gesehen zu dieser Situation kommen kann.

¹⁷ Zieht man die Vorleistungen ab (weil sie in den Leistungen des Verkehrs an sich mit abgeglichen sind), so ergibt sich ein Betrag von 30 Mrd SFr.

¹⁸ Bundesamt für Statistik, Transportrechnung 2005, Neuchâtel 2009 S. 13. Zugänglich unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.119764.pdf>.

¹⁹ Man denke an die monetäre Erfassung von menschlichem Leben, des Klimawandels, des Verlustes an Biodiversität und der Degenerierung von Böden lassen. Vgl. dazu allgemein F. Ackerman, L. Heinzerling, Priceless. On knowing the price of everything and the value of nothing, New York: The New Press 2004.

3. Das geltende Straßenplanungs- und Straßenverkehrsrecht

Wie der SRU überzeugend beobachtet, versteht die Literatur (und mE auch die Rechtsprechung) das deutsche Recht des Straßenbaus und -verkehrs so, dass es auf der Unterscheidung zwischen dem Verkehr selbst und seinen externen Effekten aufbaue. Es sei auf diese Weise möglich, „den an sich ‚guten‘ MIV [motorisierten Individualverkehr] von seinen ‚unerwünschten‘ Nebenfolgen zu trennen, und Strategien zu konzipieren, deren Umsetzung die Bewältigung eines steigenden Verkehrsaufkommens mit Zielen einer Reduzierung der Nebenwirkungen in Einklang zu bringen versucht.“²⁰

Der ‚gute‘ MIV ist das gehätschelte Kind des Straßenplanungsrechts. Für ihn gilt das Prinzip ‚predict and provide‘²¹: Es wird die Verkehrsnachfrage prognostiziert, und wenn das Straßenangebot sie nicht befriedigt, dürfen neue Straßen gebaut oder vorhandene Straßen erweitert werden. Im rechtsdogmatischen Konzept der Planfeststellung wird dieses Prinzip auf der Stufe der Planrechtfertigung wirksam, nach der ein Vorhaben gerechtfertigt ist, wenn eine ungedeckte Verkehrsnachfrage besteht. Nach der ständigen Formel des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) muss das Vorhaben ‚vernünftigerweise geboten‘, nicht dagegen ‚unausweichlich‘ sein. Paradoxerweise insistiert das BVerwG darauf, dass die Planrechtfertigung aus dem Abwägungsspielraum herausgenommen wird, um gerichtlich voll nachprüfbar zu sein²², nimmt dann aber die Kontrolldichte stark zurück, vielleicht sogar stärker, als dies bei einer Platzierung in der Abwägungskontrolle der Fall wäre.²³ Teils²⁴ lässt das BVerwG sogar eine Angebotsplanung zu.

Durch ‚predict and provide‘ ist auch die höherstufige Planung charakterisiert. Das Raumordnungsverfahren dient traditionell eher der Abstimmung zwischen Trägern von Vorhaben untereinander und mit den Planungsträgern sowie der Einpassung in die Ziele der Raumordnung und Landesplanung²⁵; die eigenen Ziele der Vorhaben stellt es kaum in Frage. Auch die Linienbestimmung stellt Projekte kaum grundsätzlich, sondern vorwiegend im Hinblick auf Trassenführungen in Frage. Ähnliches gilt für die Bundesverkehrswegeplanung. Nach dem SRU ist sie

²⁰ Exemplarisch hierfür stehe der „Bericht Integrierte Verkehrspolitik“ (Beckmann, K. J., Witte, A., Klönne, M., Momen, J., Baum, H., Geißler, T., Schulz, H., Schott, V., Peters, H., Bericht Integrierte Verkehrspolitik. Im Auftrag des BMVBW, 2002), und die Leitlinien zur nachhaltigen Mobilität des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Nachhaltige Mobilität. Leitlinien des Bundesumweltministeriums. Berlin: BMU, 2003).

²¹ SRU Gutachten Ziff. 134 unter Hinweis auf Gillespie, A., Healey, P., Robins, K., Movement and Mobility in the Post-Fordist City. In: Banister, D. (Hrsg.): Transport Policy and the Environment. London: Spon, 1998 S. 243–266.

²² BVerwGE 114, 364 (373).

²³ Vgl. die Argumentation in BVerwGE 114, 364 (373 ff.), die die strengere Kontrolle des erstinstanzlichen OVG rügt, weil sie den Verkehrsbedarf als eine Abwägungsfrage angesehen habe, die dann aber sogar eine Angebotsplanung ohne nachprüfbare Verkehrsprognose genügen lässt.

²⁴ Kritisch dazu im Zusammenhang der Flughafenplanung W. Baumann, Die Bedeutung der Kapazitätsprognosen im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren, in: J. Ziekow (Hrsg.) Aktuelle Fragen des Fachplanungs-, Raumordnungs- und Naturschutzrechts 2006, Berlin: Dunker & Humblot 2007, S. 22 f.

²⁵ G. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren. Ein Beitrag aus Sicht des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaften, Berlin: Duncker & Humblot 1999, S. 134 ff.

„von einer problematischen Inkongruenz von Bedarfsfeststellung und Finanzierung geprägt: die Länder melden einen Bedarf an Fernstraßen an, dessen Finanzierung dann in großen Teilen vom Bund getragen wird. Für die Länder ergibt sich hieraus ein struktureller Anreiz zu einer überhöhten Bedarfsanmeldung.“²⁶ Zudem fehlt es bei der Bundesverkehrswegeplanung an einem die Verkehrsträger übergreifenden Ansatz, der die Straße auf andere Alternativen verweisen könnte. Die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung erfasst die Auswirkungen nur sehr grob. Sie hat nur unterschiedliche Korridore im Blick, nicht aber die grundsätzliche Bilanz von Verkehrsnutzen und Umweltkosten im umfassenden Sinn.²⁷

Hat ein Vorhaben den Filter der Planrechtfertigung durchlaufen, wird es auf der zweiten Stufe, der Abwägung, anderen Belangen gegenübergestellt. Das Vorhaben ist nun als „an sich gut“ anerkannt und wird nur noch im Hinblick auf seine Nebenfolgen geprüft. Die entgegenstehenden Belange müssen ermittelt, in ihrem Eigengewicht erkannt und mit den für das Vorhaben sprechenden Belangen abgewogen werden. Wenn sie verbindlich gesetzt sind – wie manche durch Rechtsverordnung statuierte Grenzwerte – sind sie als sog. Planungsleitsätze sogar strikt zu beachten.

Das Vorhaben kann auf dieser Stufe, rechtsdogmatisch gesehen, zwar noch scheitern. Praktisch kommt es in aller Regel aber nicht dazu, weil drei Auswege den Erhalt des Vorhabens ermöglichen: Erstens die Verlegung der Trasse – etwa zum Schutz wertvoller Natur –, zweitens Auflagen wie z. B. aktiven und passiven Schallschutz und drittens die Verschiebung von Problemlösungen auf spätere Verkehrsregelungen. Zu einer grundsätzlicheren Abwägung, ob solche Reparaturen nur Symptome kurieren und das Vorhaben den verbleibenden Gesamtschaden für die Umwelt rechtfertigt, kommt es meistens nicht mehr, weil der Verkehrsnutzen, wie beschrieben, bereits als auf der Planrechtfertigungsstufe abgeprüft gilt und auf der Abwägungsstufe nicht mehr in Frage gestellt wird. Das ist denklogisch zwar widersinnig, weil ein Abgleich des relativen Gewichts von Belangen nur möglich ist, wenn man beide Seiten in Verhältnis setzt, aber das BVerwG hat sich dieser Einsicht bisher verschlossen. Wie dringlich und gewichtig der Verkehrsbedarf angesichts entgegenstehender Belange ist, wird in der Abwägung nicht erneut überprüft.

Man könnte sich hiermit abfinden, wenn dem Umweltrecht dadurch wirklich hinreichend Rechnung getragen würde. Die herrschende Meinung ist überzeugt, dass dies der Fall ist. Eben dies erklärt ja ihre Trennung zwischen „an sich gut“ und zu bearbeitenden Nebenfolgen. Das mag tatsächlich gelingen, wenn man einzelne Belastungspfade isoliert betrachtet. So ist es durchaus möglich, Lärmbelastung von Anwohnern dadurch zu vermeiden, dass die Trasse in gebotenem Abstand von der Wohnbebauung geführt wird, etwa als Umgehungsstraße. § 50 BImSchG schreibt eine entsprechende Ordnung der Flächennutzung sogar vor.

²⁶ SRU Gutachten Ziff. 102.

²⁷ Empirisches Material zu der mangelnden Tiefenschärfe von Umweltverträglichkeitsprüfungen auf den höheren Planungsebenen findet sich bei U. Fiedler, Straßenplanung und Umweltvorsorge. Die Bewältigung von Umweltauswirkungen nach dem UVPG in der Praxis der Bundesverkehrswegeplanung, Baden-Baden: Nomos Verlag 2004, S. 153 ff. (165 und 208).

Aber daraus folgen in der Regel neue Konflikte mit den Schutzgütern Natur und Landschaft. Bleibt es, um dies zu vermeiden, bei der Trasse im Wohnumfeld, sind nach § 41 BImSchG aktive und passive Schallschutzmaßnahmen zu treffen. Doch diese lösen den Konflikt nicht vollständig, weil dadurch die Lebensqualität der Anwohner leidet (Kinder verlieren Entfaltungsraum, Balkone und Gärten werden unbenutzbar).

Andere Konflikte wie die Zunahme von Luftschadstoffen werden zu einem erheblichen Teil vom Planungsrecht losgelöst und auf Verkehrsregelungen geschoben. Doch diese werden allzu häufig nur dilatorisch angegangen. Das Feinstaubproblem ist ein Beispiel dafür: Für die Erreichung der Grenzwerte wurde eine jahrelange Vorlaufphase für Sanierungsplanung vorgeschaltet. Die Planungsträger überschritten diese Termine um weitere Jahre. Subjektive Rechte auf Erstellung von Aktionsplänen wurden erst nach Einschaltung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt.²⁸ Zwar akzeptierte das BVerwG nach langen und kontroversen Instanzenprozessen einen Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen²⁹, dieser scheitert aber leicht daran, dass es mehrere Verursacher der Feinstaubbelastung gibt, die eigentlich alle beklagt werden müssten, und dass die zuständigen Behörden einen Ermessensspielraum hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen besitzen. Wenig wird beachtet, wie viele Menschen in der Zwischenzeit erkrankt und wie viele womöglich gestorben sind.

Die Konflikte zwischen Straßenverkehr und Umweltschutz lassen sich zum Teil über die Fahrzeug- und Kraftstofftechnik lösen. Der Katalysator hat die Emissionen von Kohlenstoffmonoxid und Stickoxiden gemindert, das Verbot der Verbleiung von Benzin hat die Bleibelastung der Menschen und der Umwelt reduziert, Rußfilter vermindern den Feinstaubeintrag von Dieselöl. Aber die Restbelastung bleibt auf einem hohen Niveau. Teilweise erzeugt eine Technik neue schädliche Nebenfolgen, wie z. B. der Drei-Wege-Katalysator Lachgas- und Platin-Emissionen, und manche Stoffemissionen (wie Feinstaub) sind noch nicht bewältigt. Hinzu kommt, dass der Zuwachs des Verkehrs teilweise den Zugewinn aus der technischen Verbesserung der einzelnen Komponenten wieder aufzehrt.

Zu den Konflikten zwischen den klassischen Schutzgütern Luftreinhaltung, Lärminderung, Natur und Landschaft und Lebensqualität ist mittlerweile ein weiterer hinzugetreten, der in seiner Dramatik die anderen in den Schatten stellt: die Klimaeffekte des Straßenverkehrs. Sie lassen sich durch die klassischen Mittel, die der Straßenplanung für die Konfliktschlichtung zur Verfügung stehen, nicht lösen: Abstandsflächen, Verkehrsverflüssigung und Katalysator ändern nichts an der Menge von CO₂- und anderen Klimagasemissionen. Zwar bietet sich auch im Hinblick auf Klimaschutz die Verbesserung der Fahrzeugtechnik an, so insbesondere die Begrenzung des Kraftstoffverbrauchs für Typen oder Flotten von Kraftfahrzeugen. Aber auch hier steht zu erwarten, dass die Emissionsminderung pro Kfz durch die Zunahme der Menge an Kfz überkompensiert wird.

²⁸ Vgl. BVerwGE 128, 278 ff. (284 f.) mit Ablehnung eines Anspruchs. Dagegen EuGH in NVwZ 2008, 984.

²⁹ BVerwGE 129, 296 ff.

II. Neue Strategien

1. Allgemeines

Der Straßenverkehr erscheint als eine Flut, welche immer höher steigt und die durch Rahmenbedingungen gesetzten Deiche aufweicht und durchbohrt. Flickt man den Deich an einer Stelle, sucht sich das Wasser Durchgang an anderer Stelle. Baut man den Deich insgesamt fester und höher, wird die wachsende Flut nach einiger Zeit auch die neue Barriere überwinden. Solche Situationen nötigen dazu zu überlegen, wie man den Anstieg des Wassers selbst verhindern kann.

Am Anfang solcher Überlegungen steht die Erkenntnis, dass die Trennung von Verkehr an sich und verkehrlichen Rahmenbedingungen in die Irre führt. Motorisierter Straßenverkehr ist untrennbar mit Umweltbeeinträchtigungen verbunden. Dies impliziert, dass es nicht genügt, einen umweltrechtlichen Rahmen für ungehindert anschwellende Verkehre zu setzen, sondern dass das Anschwellen des Verkehrs selbst zum Problem gemacht werden muss. Das Hauptproblem ist die Menge des Verkehrs. Gesundheits- und Umweltschutz, realistisch und zukunftsgerichtet gesehen, nötigen also zu einer Mengenbetrachtung, die nach Möglichkeiten der Verminderung des Verkehrs sucht.

Wird damit das Ende des Rechts auf Entfaltungsfreiheit proklamiert? Nein, wenn man die Freiheit auf den richtigen Entfaltungsraum bezieht. Der SRU hat hierzu auf der Grundlage seines kritischen Befundes, den ich oben zum Teil referiert habe, einen interessanten Vorschlag gemacht, nämlich die Unterscheidung zwischen Verkehr und Mobilität.³⁰ Mobilität gehört danach zur Lebensqualität und ist wesentlicher Bestandteil des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG in seinen Dimensionen der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der Freiheit wirtschaftlicher Betätigung. Mobilität ist jedoch nicht notwendig mit erheblichem Umweltverbrauch verbunden, wie sich am Beispiel der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, des Zu-Fuß-Gehens, des Spielens von Kindern im Wohnumfeld oder des Fahrradfahrens zeigt. Motorisierter Straßenverkehr gehört dagegen zu den großen Umweltverbrauchern. Er ist nicht Selbstzweck und schon gar nicht durch ein Grundrecht auf automobilen Kfz-Verkehr gestützt, sondern ein Mittel der Befriedigung der Mobilität, das nach politischem Ermessen gegen andere, möglicherweise geeignetere Mittel abgewogen werden kann. Wenn es nicht ausreicht, umweltrechtliche Rahmenbedingungen zu setzen, ist es deshalb notwendig und verfassungsrechtlich zulässig, Mengenpolitik zu betreiben, solange das Ziel der Mobilität gewahrt wird.

Mengenpolitik ließe sich auf zwei verschiedene Weisen betreiben: durch Beschränkung der Verkehrsvorgänge im MIV oder durch Verknappung des Straßenangebots, gepaart mit dem Ausbau alternativer Möglichkeiten der Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse.

³⁰ SRU Gutachten Ziff. 128.

2. Beschränkung der Verkehrsvorgänge

Zu denken ist zunächst an Abgaben auf Verkehrsvorgänge. Sie haben jedoch den Nachteil, dass sie zu unspezifisch wirken. Die Mineralölsteuer zeigt, dass der Steuerungseffekt gering ist. Obwohl sie nicht dem Umweltschutz, sondern der Internalisierung der Infrastrukturkosten, d. h. der Auferlegung der Kosten auf die Verkehrsnutzer, kann sie als Beispiel herangezogen werden, weil man erwarten könnte, dass von ihr verkehrsmindernde Wirkung ausgeht. Dies scheint kaum der Fall zu sein – vermutlich deshalb, weil sie bereits so stark in die betriebs- und volkswirtschaftlichen Rechnungen integriert ist, dass sie den MIV kaum dazu anreizt, auf andere Verkehrsträger umzusatteln. Hinzu kommt, dass Abgaben (nicht rechtlich, aber) faktisch diejenigen diskriminieren, die sich die Zahlung der Abgaben nicht leisten können und dennoch auf MIV angewiesen sind, wie z. B. einkommensschwache Familien und Betriebe.

Zielgenauer und offener für Gleichbehandlungsaspekte könnte das „cap and trade“-Konzept sein.³¹ ‚Cap‘ bedeutet: Für die Verkehrsvorgänge wird eine unter Umweltaspekten erträgliche Obergrenze gesetzt wird. Diese wird gestückelt und in Gestalt von Verkehrsberechtigungen an bestimmte Akteure zugeteilt. ‚Trade‘ bedeutet, dass die zugeteilten Verkehrsberechtigungen gehandelt werden können, d. h. dass Weitere hinzugekauft und Überflüssige verkauft werden können.

Als Akteure, denen Verkehrsberechtigungen zugeteilt werden und die solche Berechtigungen bei Teilnahme am Verkehr vorweisen (und zurückgeben) müssen, kommen drei in Betracht: große Verursacher von Verkehr wie Einkaufszentren oder Büros, Betreiber von bestimmten Straßenabschnitten wie Gemeinden, Länder und Bund, oder individuelle Verkehrsteilnehmer. Dies erscheint für deutsche Leser vielleicht als Utopie, aber es sei darauf hingewiesen, dass Beispiele solcher Kontingentierung von Verkehrsvorgängen bereits in Bern und Zürich praktiziert werden. Träger der Verkehrsberechtigungen sind sog. verkehrsintensive Einrichtungen (VE). Praktisch durchgespielt wurde der Ansatz zum Beispiel an einem Einkaufszentrum in Bern.³²

Eine andere Möglichkeit besteht in der Bindung von Verkehrsleistungen an Umweltnutzungsrechte. Nicht die Verkehrsvorgänge selbst, sondern die Umweltnutzungen würden kontingentiert und den Verkehrsteilnehmern zugeteilt.³³ Denkbar ist dies insbesondere für Schadstoffemissionen einschließlich Klimagasen, Lärm, Flächenverbrauch und Eingriffen in Natur und Landschaft. Zum Beispiel wäre die Gesamtmenge an Klimagasen, die der Straßenverkehr emittieren darf, festzulegen. Die Gesamtmenge wäre in Emissionsberechtigungen (etwa ein Kilogramm CO₂-Äquivalent) zu stückeln. Die Emissionsberechtigungen wären dann zuzuteilen, nach

³¹ Grundlegend zu dem Ansatz P. Knoepfel, *Environmental policy analyses. Learning from the past for the future*, Heidelberg: Springer 2007, 399 ff., 429 ff.

³² R. Haudenschild, *Das Berner Fahrleistungsmodell und das Zürcher Fahrtenmodell: Ein Vergleich zweier institutioneller Ressourcenregime*, in: P. Knoepfel, W. Schenkel, J. Savary, *Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern/Piloter l'usage des ressources naturelles. Sur mandat de l'Office fédéral du personnel*. Chavannes-près-Renens: Idheap 2007.

³³ In diese Richtung deuten manche Ausführungen des SRU-Gutachtens, allerdings ohne ins Detail zu gehen.

Modalitäten, die viele Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, politisch allerdings schwer zu konsentieren sind.

Als Akteure kommen wiederum große Verkehrsverursacher, Straßenbetreiber und die individuellen Verkehrsteilnehmer in Betracht. Zum Beispiel bestände eine Option darin, das Emissionshandelssystem für Klimagase, das zur Zeit auf emittierende Anlagen bezogen ist, auf Großverursacher oder auf Straßenbetreiber zu übertragen. Hinsichtlich der Straßenbetreiber hieße dies, dass den Straßen ähnlich wie den Industrie- und Energiewirtschaftsanlagen eine bestimmte Zahl von Emissionsberechtigungen zugeteilt würde. Durch geeignete Dimensionierung des Straßenkörpers und Verkehrsregelung wäre dafür zu sorgen, dass die Kontingente eingehalten werden.

Bei bewertender Sicht bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob das Konzept funktionieren kann. Das Emissionshandelssystem im Klimaschutzbereich hat seine Bewährungsprobe noch nicht bestanden. Die Zeichen stehen eher so, dass es versagen wird.³⁴ Daraus zu lernen wäre Folgendes: Die Zielquote wird politisch, nicht wissenschaftlich und deshalb realistischerweise systematisch zu niedrig angesetzt; dies verschafft den Teilnehmern auf Jahre Karenzzeit. Zudem sind die Transaktionskosten enorm. Sie würden sich potenzieren, wenn das System auf individuelle Verkehrsteilnehmer bezogen würde. In diesem Fall entstünden auch kaum lösbare Gerechtigkeitsprobleme. Die Transaktionskosten wären zwar geringer, wenn das System auf Straßen bezogen würde. Doch gäbe es in diesem Fall schwierige Verteilungsprobleme, weil über hoch umstrittene Fragen wie zB die Entwicklungsmöglichkeiten von Regionen mitentschieden werden müsste.

Das System dürfte zudem nicht nur auf Klimagase bezogen werden, weil sonst Problemverschiebungen auf die anderen Schutzgüter zu befürchten wären, zB dadurch, dass Fahrzeughalter verbrauchsarme Fahrzeuge kaufen, aber der Verkehr trotzdem nicht abnimmt und deshalb Druck auf weiteren Straßenausbau entsteht. Der ‚cap and trade‘-Ansatz müsste deshalb auf die anderen Schutzgüter erstreckt werden. Die tolerablen Mengen an Luftschadstoffen, Lärm und Naturverbrauch wären zu bestimmen, zu stückeln und zu verteilen. Es liegt auf der Hand, dass hierfür zu wenig Vorarbeiten vorliegen. Zudem könnte das System das hot spot-Problem, das im Klimaschutz kaum eine Rolle spielt, nicht lösen: Emissions- oder Naturnutzungsrechte müssten nach der Logik von ‚cap and trade‘ standortunabhängig vergeben werden, d. h. auch für solche Standorte (sog. hot spots), die bereits erheblich vorbelastet sind oder besonders schonenswert sind.

Angesichts dieser Ungewissheiten und hohen Konfliktträchtigkeit eines Umschaltens auf ‚cap and trade‘ erscheint die Strategie der Verknappung von Verkehrsraum einfacher zu bewerkstelligen zu sein.

³⁴ Vgl. G. Winter, Klima ist keine Ware. Eine Zwischenbilanz des Emissionshandelssystems, ZUR 2009, S. 289 ff.

3. Verknappung des Straßenangebots

Selbstverständlich kann die Verknappung des Straßenangebots und der damit verbundene Flaschenhals- und – folglich – Stauereffekt nicht allein stehen. Sie müsste mit anderen Strategien verbunden werden, die die Mobilitätsbedürfnisse befriedigen. Hierzu gehören:

- Verkehr vermeidende Raumordnungs- und Bauleitplanung: Im Städtebau war der Sündenfall die sog. Charta von Athen von 1930, die (in guter Absicht der Überwindung der frühindustriellen Wohnverhältnisse) die Funktionentrennung von Arbeit, Wohnen, Handel und Verwaltung propagierte und dadurch den Verkehr zwischen den Funktionen auslöste. Die Idee der Funktionentrennung liegt nach wie vor den Gebietstypen der Baunutzungsverordnung zu Grunde. Sie wurde zwar durch einige Vorschriften relativiert, müsste aber besonders unter Klimaaspekten neu durchdacht werden. In der Raumordnung sind Prozesse der Suburbanisierung und Bildung von „Speckgürteln“ kaum unter verkehrlichen Aspekten gesteuert worden.
- Verkehrsvermeidendes Steuerrecht: Steuerrecht setzt Siedlungsanreize, die unter Umweltgesichtspunkten problematisch sind. Dazu gehört die Kilometerpauschale, die mangelnde Sensibilität der Wohnbauförderung für Flächenverbrauch und noch grundsätzlicher manche finanzverfassungsrechtlichen Aspekte, wie etwa das Wohnsitzprinzip der Lohnsteueraufteilung, die das Umland auf Kosten der Städte bereichern. Das Steuerrecht sollte so umgebaut werden, dass solche Fehlsteuerung unterbleibt.
- Verbesserung des Angebots öffentlicher Transportmittel: Zu kritisieren ist allerdings, dass der Ausbau des öffentlichen Verkehrs häufig mit dem parallelen Ausbau von Straßen einhergeht und damit von vornherein Chancen einbüßt. Ohne einen sanften Druck sind viele Menschen nicht zu bewegen, vom PKW auf andere Verkehrsmittel umzusteigen.

Im Zentrum der weiteren Ausführungen soll jedoch die eigentliche Straßenbauplanung stehen. Zunächst besteht eine Hauptaufgabe darin, Verkehrsvermeidung überhaupt in die Methodik und den rechtlichen Rahmen der Straßenplanung einzubauen. Alle Beteiligten, von den Investoren über die Planer bis zu den Juristen, müssten sich zunächst ganz grundsätzlich den Gedanken zu eigen machen, dass das ‚predict and provide‘ überholt ist, dass also eine prognostizierte Verkehrsnachfrage nicht per se schon eine Angebotserweiterung rechtfertigt.

Auf der Ebene der Planfeststellung bedeutet dies, dass die Planrechtfertigung anspruchsvoller gefasst werden muss. Weil jeder zusätzliche Verkehr unvermeidbar die Gesamtbelastung der klassischen Umweltgüter und die Belastung des Klimas erhöht, ist die Befriedigung zusätzlicher Verkehrsnachfrage nicht mehr automatisch mit einem öffentlichen Interesse gleichzusetzen. Bei festgestellter Nachfrage muss vielmehr weiter untersucht werden, ob ein öffentliches Interesse über die bloße zusätzliche Transportleistung hinaus besteht, wie etwa die Schaffung von Raum für den öffentlichen Verkehr, die Beseitigung gefährlicher Stellen oder eine regionalpolitisch zwingend begründete Wirtschaftsentwicklung. Weiterhin muss untersucht

werden, ob es Alternativen gibt, die das Ziel ohne einen Straßenausbau erreichbar machen.

Die rechtsdogmatische Begründung hierfür könnte an den Gedanken anschließen, mit dem das BVerwG das Erfordernis der Planrechtfertigung ableitet. In ständiger Rechtsprechung sagt es: „Eine planerische Ermessensentscheidung trägt ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst, sondern ist im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter rechtfertigungsbedürftig“.³⁵ Mit der Erkenntnis der unvermeidbaren Umweltschädigung durch jeden zusätzlichen Verkehr tritt neben die Einwirkungen auf die Rechte Dritter heute die Einwirkung auf Umweltgüter.³⁶ Diese Einwirkungen verlangen nach Rechtfertigung auch aus Umweltgründen.

Sucht man eine verfassungsrechtliche Begründung für solche Rechtfertigungsforderungen, so ist dies einerseits die Beeinträchtigung der Grundrechte der Dritten (insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 und aus Art. 14 GG), und andererseits das Verfassungsgebot des Umweltschutzes aus Art. 20a GG.

Bei eher positivistischer Betrachtung ließe sich auch argumentieren, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Fachplanungsgesetzen eher unterstellt denn aus ihnen semantisch ableitet, dass diese auf den Ausbau von Straßen zielen.³⁷ Tatsächlich handelt es sich um Gesetze, die Straßenbau ermöglichen und nicht vorschreiben. Ob und wie gebaut wird, stellen sie in das planerische Ermessen der zuständigen Organe. Wenn sich nun aber in der gegenwärtigen Situation ergibt, dass zusätzlicher Straßenbau unvermeidbar die Umweltbelange schädigt, so verlangt bereits die allgemeine Ermessenslehre, dass dies nur durch besondere Anforderungen an die für das Projekt sprechenden Belange aufgewogen werden kann, und das heißt: durch Nachweis eines öffentlichen Interesses und des Fehlens von Alternativen. Diese Ableitung zeigt zugleich, dass die Planrechtfertigung logisch besser im Abwägungsgebot aufgehoben wäre. Es wäre damit durchaus vereinbar, den Ausschnitt der Ermittlung und Gewichtung des Verkehrsbedarfs als eine Rechtsfrage anzusehen, die der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt.

Zum neuen Rüstzeug einer anspruchsvolleren Prüfung des Verkehrsbedarfs gehört nicht nur die Frage des öffentlichen Interesses und der Alternativen, sondern – diesen Prüfschritten vorgelagert – der genauere Nachweis einer Verkehrsnachfrage. Es genügt nicht mehr, dass eine Nachfrage denkbar ist, vielmehr muss sie bewiesen werden. Die Beweislast trägt die Behörde und hinter ihr ggf. der Investor, denn sie verursachen die Beeinträchtigung der Umwelt und der Rechte Dritter. Nur in besonders begründeten Fällen wäre eine Angebotsplanung zuzulassen. Der bloße Umstand, dass eine Anlage (wie z. B. ein früherer Militärflughafen) vorhanden ist, die nicht genutzt wird, dürfte nicht als ausreichend angesehen werden.³⁸

³⁵ Zum Straßenbau seit BVerwGE 48, 56 (60).

³⁶ So bereits G. Winter, Bedürfnisprüfung im Fachplanungsrecht, NuR 1985, S. 41 ff.

³⁷ Vgl. J. Kühling, N. Herrmann, Fachplanungsrecht, Düsseldorf: Werner Verlag, 2. Aufl. 2000 S. 88 f.; R. Steinberg, Th. Berg, M. Wickel, Fachplanung, Baden-Baden: Nomos Verlag, 3. Aufl. 2000, S. 199; Th. Groß, Zur Zulässigkeit von Bedarfsprüfungen bei der Entscheidung über umweltrelevante Vorhaben, VerwArch 1/1997, S. 89 ff., 95.

³⁸ So aber BVerwGE 114, 364 (373 ff.).

Soweit es, wie bei Bundesstraßen, höher stufige Planungen gibt, ist es unabdingbar, dass das Denken in öffentlichen Verkehrsbedürfnissen und Alternativen (statt in blinder Bedienung von Verkehrsnachfrage) auch dort Einzug hält. So fordert auch der SRU eine Anreicherung der Bundesverkehrswegeplanung um eine die Verkehrsträger übergreifende Sicht, die vor allem der Untersuchung von Alternativen zum Straßenbau dienen müsste. Ähnliches gilt für die Linienbestimmung und das Raumordnungsverfahren.

In der praktischen Konsequenz bedeutet all dies, dass Flaschenhälse bestehen bleiben, wenn ihre Beseitigung nicht einem spezifischen öffentlichen Interesse entspricht, das mehr darstellt als die Summe der im Stau verbrachten Stunden der einzelnen Fahrer. Für diejenigen, die Staus nicht lieben (es scheinen nicht alle zu sein), hätte der Flaschenhals erzieherische Wirkung. Sie würden auf andere Verkehrsmittel umsteigen und damit der Umwelt einen Dienst erweisen. Wegen dieser seiner heilsamen Wirkung – scheint mir – verdient der Flaschenhals ein Lob.