



Sachstand

Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz

Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 088/21
Abschluss der Arbeit: 5. November 2021
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verkehrswegeplanung im Gefüge der Rechtsordnung	4
2.1.	Rechtscharakter	4
2.2.	Rechtsschutz	5
3.	Verkehrswegeplanung und Klimaschutz	6
3.1.	Völkerrecht	6
3.2.	Verfassungsrecht	6
3.3.	Bundes-Klimaschutzgesetz	8
3.4.	Vereinbarkeit der Verkehrswegeplanung mit den Klimaschutzvorgaben	10
3.4.1.	Rechtsgutachten im Auftrag von Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität	10
3.4.2.	Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V.	11
3.4.3.	Stellungnahme des UBA	11
3.4.4.	Rechtsgutachten im Auftrag des BUND	12
3.5.	Zwischenergebnis	12
4.	Verkehrswegeplanung und Strategische Umweltprüfung	13
4.1.	SUP-Richtlinie	13
4.2.	Vereinbarkeit der Verkehrswegeplanung mit der SUP-Richtlinie	14
4.2.1.	Rechtsgutachten im Auftrag des BUND	14
4.2.2.	Stellungnahme des BUND	16
4.2.3.	Stellungnahme des UBA	16
4.2.4.	Bundesverwaltungsgerichtliche Judikatur	16
4.3.	Zwischenergebnis	18
5.	Diskutierte Reformmöglichkeiten	19

1. Einleitung

Dieser Sachstand stellt die wesentlichen völker- und verfassungsrechtlichen sowie einfachgesetzlichen Vorgaben zum Klimaschutz in Bezug zur geltenden verkehrspolitischen Fachplanung, insbesondere zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Ebenso beleuchtet dieser Sachstand die Diskussion über den Bundesverkehrswegeplan 2030 und den Bedarfsplan zum Fernstraßenausbaugesetz im Hinblick auf die unionsrechtlichen Vorgaben zur Strategischen Umweltprüfung.

2. Verkehrswegeplanung im Gefüge der Rechtsordnung

2.1. Rechtscharakter

Der Bundesverkehrswegeplan 2030¹ stellt als **Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes** die verkehrspolitischen Weichen für die kommenden Jahre.² Darin trifft die Bundesregierung eine grundsätzliche Entscheidung über die Bauwürdigkeit von Neu- und Ausbauprojekten im Bundesfernstraßen-, Bundesschienenwege- und Bundeswasserstraßennetz.³

Beim Bundesverkehrswegeplan handelt es sich um ein **Rahmenprogramm und Planungsinstrument ohne Gesetzescharakter**. Er bildet die Grundlage für die zweite Planungsstufe in Gestalt der gesetzlichen Bedarfsplanung, welche für die Bundesfernstraßen im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)⁴, für die Schienenwege des Bundes im Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)⁵ und für die Wasserstraßen des Bundes im Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG)⁶ geregelt ist. Erst die gesetzlichen Bedarfspläne in den Ausbaugesetzen entfalten auf Bundesebene Bindungswirkung für alle Planungsträger.⁷ Der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne der Ausbaugesetze können voneinander abweichen. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber ist im parlamentarischen Willensbildungsprozess nicht gehindert, Änderungen vorzunehmen.⁸

¹ Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile.

² BMVI (2017), Bundesverkehrswegeplan 2030, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html>.

³ UBA (2020), Bundesverkehrswegeplanung, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrsplanung/bundesverkehrswegeplanung#zweck-der-bundesverkehrswegeplanung>.

⁴ Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.1.2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3354) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrausbaug/BJNR008730971.html>.

⁵ Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz - BSWAG) vom 15.11.1993 (BGBl. I S. 1874), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3221) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bswag/BSWAG.pdf>.

⁶ Gesetz über den Ausbau der Bundeswasserstraßen (Bundeswasserstraßenausbaugesetz - WaStrAbG) vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3224), <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrabg/WaStrAbG.pdf>.

⁷ Zum Ganzen: Volker Maaß/Matthias Vogt, Fernstraßenausbaugesetz, Einleitung, Rn. 6 f.

⁸ Schoch/Schneider-Kupfer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Vorbemerkung § 72, Rn. 85.

Die Bedeutung des Bundesverkehrswegeplans 2030 ist rein faktischer Natur. Er entfaltet gegenüber dem Gesetzgeber **keine rechtlichen Bindungswirkungen**. Die Verpflichtung des Gesetzgebers zum rechtskonformen Verhalten kann es daher auch erforderlich machen, ein solches Planungsinstrument aufgrund geänderter Rechtsvorgaben zu ignorieren oder zu überarbeiten. Eine Wechselwirkung des Bundesverkehrswegeplans auf die weiteren Planungsstufen ergibt sich allenfalls in formeller Hinsicht auf der Ebene der Strategischen Umweltprüfung (vgl. dazu unter 4.)

Nach den jeweiligen §§ 4 der drei Ausbaugesetze prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) nach Ablauf von jeweils fünf Jahren, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung (FStrAbG) bzw. der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung (BSWAG u. WaStrAbG) anzupassen ist. Gemäß § 4 FStrAbG sind in die Prüfung die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. Die Anpassung erfolgt ggf. durch Gesetz. Im Hinblick auf den Ablauf der 5-Jahresfrist zum Jahresende 2021 seien nach Angaben des BMVI die notwendigen Vorbereitungen für die Durchführung dieser **Bedarfsplanüberprüfung** eingeleitet worden. In der der Bedarfsplanüberprüfung zugrunde liegenden neuen Langfrist-Verkehrsprognose würden die veränderten Rahmenbedingungen (u.a. Klimaschutzprogramm 2030, Bundes-Klimaschutzgesetz) berücksichtigt werden. Es werde angestrebt, die Untersuchungen zur Bedarfsplanüberprüfung im Jahr 2023 abzuschließen.⁹

2.2. Rechtsschutz

Der gestufte Planungsprozess der Bundesverkehrswegeplanung ersetzt aufgrund der Bindungswirkung der gesetzlichen Bedarfspläne die Planrechtfertigung für ein konkretes Vorhaben im Rahmen des einzelnen Planfeststellungsbeschlusses (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG). Diese Bedarfsfeststellung durch Legislativakt bedeutet hinsichtlich des Rechtsschutzes, dass eine Überprüfung nur im Wege der **Verfassungsbeschwerde** gemäß Art. 93a Abs. 1 Nr. 4 a GG oder der **konkreten Normenkontrolle** gemäß Art. 100 Abs. 1 GG vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) möglich ist. Zwar sind im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle eines Planfeststellungsbeschlusses für ein konkretes Vorhaben die vorherigen Planungsstufen inzident zu prüfen, allerdings beschränkt sich dies auf eine Evidenzkontrolle. Kommt das zuständige Gericht zu dem Ergebnis, dass die gesetzliche Bedarfsplanung verfassungswidrig ist, so bleibt es dennoch an den Bedarfsplan des jeweiligen Ausbaugesetzes gebunden. Eine Klärung kann in dieser Konstellation nur durch das BVerfG im Wege einer konkreten Normenkontrolle erfolgen.¹⁰

⁹ BMVI (2021), Überprüfung der Bedarfspläne (BPÜ) der Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplanung-ueberpruefung-bedarfsplene.html>.

¹⁰ Zum Ganzen: Ludwig, Die Kontrolle von Bedarfsplanungen im Infrastrukturrecht, ZUR 2017, 67 (68).

3. Verkehrswegeplanung und Klimaschutz

3.1. Völkerrecht

Völkerrechtliche Vorgaben ergeben sich insbesondere aus dem **Pariser Klimaschutzabkommen**.¹¹ Darin haben sich alle Staaten völkerrechtlich verpflichtet, einen nationalen Klimaschutzbeitrag zu erarbeiten, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Zudem sind Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 a).

Sektorenspezifische Vorgaben enthält das Pariser Klimaschutzabkommen nicht. Das Abkommen setzt ein globales Temperaturziel und enthält die Aufforderung an die Vertragsstaaten, selbstverpflichtende nationale Minderungsziele festzulegen. Hieraus kann auf nationaler Ebene die Ableitung sektoraler Ziele folgen.¹²

3.2. Verfassungsrecht

Das Grundgesetz enthält in **Art. 20a** eine Staatszielbestimmung zum Umweltschutz, zu welcher sich das BVerfG in seiner aktuellen **Klimaschutz-Entscheidung**¹³ sehr ausführlich und grundsätzlich geäußert hat. Auf sektorenübergreifender und technologieneutraler Ebene formuliert das Gericht dabei strenge Vorgaben. Nach Auffassung des BVerfG verpflichte Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz. Dies ziele auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. In der Abwägung mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien nehme das relative Gewicht des Klimaschutzgebots des Art. 20a GG bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu. Artikel 20a GG sei eine justiziable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binde. Konkret erfordere dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden.¹⁴

Zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs zur Klimaneutralität seien hinreichende Vorkehrungen zu treffen und dazu die Maßgaben für die weiteren Reduktionserfordernisse nach 2030 so auszugestalten, dass sie hinreichende Orientierung und Anreiz für die Entwicklung sowie die umfassende Implementierung klimaneutraler Techniken und Praktiken bieten würden.¹⁵ Die zum Zeitpunkt der BVerfG-Entscheidung nur bis 2030 gesetzlich geregelten

¹¹ Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf.

¹² Vgl. UBA (2017), Klimaschutz im Verkehr: Neuer Handlungsbedarf nach dem Pariser Klimaschutzabkommen, Teilbericht des Projekts „Klimaschutzbeitrag des Verkehrs 2050“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-07-18_texte_45-2017_paris-papier-verkehr_v2.pdf, S. 8.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, zitiert nach juris.

¹⁴ BVerfG (Fn. 13), Leitsätze.

¹⁵ BVerfG (Fn. 13), Rn. 195.

Pfade seien rechtzeitig, in einem gestuften Prozess, über die Zeit hinweg kontinuierlich fortzuentwickeln.¹⁶ Durch Art. 20a GG sei dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.¹⁷ Das nationale Klimaschutzinstrumentarium könne so fortentwickelt werden, dass Reduktionsdefizite noch zu kompensieren und Minderungsziele noch einzuhalten seien.¹⁸

Im Lichte dieser Erwägungen des BVerfG dürfte sich aus Art. 20a GG die Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten lassen, neue Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit in den politischen Diskurs einzubeziehen und zum Gegenstand einer kontinuierlichen Fortentwicklung des nationalen Klimaschutzinstrumentariums zu machen.

Hinsichtlich des Verkehrssektors weist das BVerfG darauf hin, dass dieser im Jahr 2019 an dritter Stelle der Verursacher von Treibhausgasemissionen gestanden habe, in dem der motorisierte Straßenverkehr für 94 % der Emissionen verantwortlich gewesen sei.¹⁹ Das BVerfG legt aber weder ein konkretes Einsparziel für den Verkehrssektor fest²⁰, noch schreibt es bestimmte Maßnahmen auf Sektorebene vor.²¹ Solche Entscheidungen unterfielen dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und dessen Konkretisierungsprärogative.

„Das Grundgesetz gibt nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen. Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt.“²²

„Hintergrund der ausdrücklichen Hervorhebung der Gesetzgebung in Art. 20a GG und der Anerkennung einer Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers ist gerade, dass die besondere Bedeutung der Schutzgüter des Art. 20a GG und deren Spannungsverhältnis zu etwaigen gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zu einem Ausgleich

¹⁶ BVerfG (Fn. 13), Rn. 253.

¹⁷ BVerfG (Fn. 13), Rn. 212.

¹⁸ BVerfG (Fn. 13), Rn. 170, 238.

¹⁹ BVerfG (Fn. 13), Rn. 30.

²⁰ Diesbezüglich führt das BVerfG aus: „Grundsätzlich ist es auch nicht Aufgabe der Gerichte, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten.“ BVerfG (Fn. 13), Rn. 207.

²¹ Die Errichtung einer CO₂-neutralen Verkehrsinfrastruktur und die CO₂-neutrale Produktion von Transportmitteln benennt das BVerfG nur beispielhaft. BVerfG (Fn. 13), Rn. 121.

²² BVerfG (Fn. 13), Rn. 249.

gebracht werden müssen und die Gesetzgebung hierfür den geeigneten Rahmen bietet [...].“²³

Dennoch sei Art. 20a GG nicht nur ein unverbindliches Programm. Die Verfassung begrenze politische Entscheidungsspielräume, Maßnahmen zum Umweltschutz zu ergreifen oder es zu lassen. Insofern lege Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf.²⁴

Für den Verkehrssektor stellt das BVerfG folgende Erwägungen an:

„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 CO-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 CO-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“²⁵

3.3. Bundes-Klimaschutzgesetz

Einfachgesetzlich verpflichtet § 3 des **Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)**²⁶ in seiner aktuellen Fassung dazu, die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 % zu mindern (Abs. 1). Bis zum Jahr 2045 sind die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird (Abs. 2). Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für verschiedene Sektoren festgelegt (§ 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2). Dem Verkehrssektor soll danach im Jahr 2030 eine Jahresemissionsmenge von nur noch **85 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent** zustehen. Für die Einhaltung der Jahresemissionsmengen ist gemäß § 4 Abs. 4 KSG das aufgrund seines Geschäftsberichts für einen Sektor überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. Es hat die Aufgabe, die für die Einhaltung erforderlichen nationalen Maßnahmen zu veranlassen, insbesondere gemäß § 8 KSG bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Gemäß § 9 Abs. 1 KSG beschließt die Bundesregierung mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm. Darüber hinaus

²³ BVerfG (Fn. 13), Rn. 213.

²⁴ BVerfG (Fn. 13), Rn. 205 f.

²⁵ Ebenda. Die Verwendung der Termini „CO₂-Budget“ und „CO-Budget“ erfolgt in der Entscheidung uneinheitlich. Gemeint sein dürfte dasselbe.

²⁶ Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/KSG.pdf>.

wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms basierend auf dem Sofortprogramm gemäß § 8 KSG vorgenommen. In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird.

Das Bundes-Klimaschutzgesetz in seiner geänderten Fassung enthält Nachschärfungen gegenüber der ursprünglichen Fassung von 2019, insbesondere ambitioniertere Emissionseinsparziele.²⁷ Für den Verkehrssektor sah das Bundes-Klimaschutzgesetz von 2019 noch eine zulässige Jahresemissionsmenge von 95 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2030 vor. Allein die Gesetzesnovelle im Jahr 2021 führte für den Verkehrssektor somit zu einer weiteren Einsparverpflichtung von 10 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent, die bislang in der Verkehrswegeplanung nicht berücksichtigt worden ist.

Die Bundesregierung selbst geht in ihrem aktuellen Projektionsbericht 2021 für den Verkehrssektor von einer Treibhausgasemission von 126 Millionen Tonnen im Jahr 2030 aus.²⁸ Damit würde der Verkehrssektor sein Ziel von 85 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent um mehr als 40 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent verfehlen.²⁹ Dies dürfte im Hinblick auf die aus Art. 20a GG resultierende Verpflichtungen den Druck auf den Gesetzgeber erhöhen, im Verkehrssektor nachzusteuern und dabei auch den Beitrag der Verkehrswegeplanung zur Erreichung der Klimaschutzziele stärker in den Blick zu nehmen. Die Prognose sieht dabei nicht nur eine deutliche Verfehlung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor im Jahr 2030 voraus, sondern nimmt bereits für das Jahr 2021 eine Zielverfehlung an. Im Zuge der daher wahrscheinlich notwendigen Beratungen über ein Sofortprogramm dürfte es erforderlich sein, zunächst einmal eine Reihe möglicher Bausteine in den Blick zu nehmen und nicht etwa einen Bereich wie die Verkehrswegeplanung von vorneherein auszuschließen.

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 datiert von August 2016 und nimmt Bezug auf das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 von Dezember 2014³⁰, welches eine Reduzierung der Emission von Treibhausgasen gegenüber 1990 um 40 % bis 2020 und um 80-95 % bis 2050 zum Ziel hatte. Die

²⁷ Die Gesetzesänderung von 2021 beruht im Wesentlichen auf der Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG. Das BVerfG hatte mit Beschluss vom 24.3.2021 § 3 Abs. 1 S. 2 und § 4 Abs. 1 S. 3 des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 12.12.2019 in Verbindung mit dessen Anlage 2 als mit den Grundrechten unvereinbar erklärt, soweit eine Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlte. BVerfG (Fn. 13), Tenor zu 2.

²⁸ Projektionsbericht der Bundesregierung 2021, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht_2021_bf.pdf, S. 272.

²⁹ Laut BMU sei dieses Szenario für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland mit Blick auf 2030 nur eingeschränkt aussagekräftig, weil es nur bis zum 31.8.2020 beschlossene Klimaschutzmaßnahmen berücksichtige, methodisch bedingt auf Rahmendaten und Annahmen basiere und reale dynamische Entwicklungen nicht abbilden könne. Insbesondere seien die seither im nationalen und internationalen Klimaschutz gefassten Beschlüsse von großer Tragweite nicht im Bericht abgebildet. Dazu gehöre auch die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes von 2021, welche weitere Maßnahmen erforderlich machen würde. BMU (2021), Projektionsbericht der Bundesregierung 2021, <https://www.bmu.de/download/projektionsbericht-der-bundesregierung-2021>.

³⁰ Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf.

Annahmen zum Klimaschutz sowie die nationalen Ziele für Treibhausgaseinsparungen haben sich mit Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes 2019 und noch einmal mit dessen Änderung 2021 deutlich verschärft. Die Annahmen und Ziele, auf denen der Bundesverkehrswegeplan 2030 aufbaut, sind vor diesem Hintergrund als veraltet anzusehen. Im gestuften Prozess der Verkehrswegeplanung ist der Gesetzgeber verpflichtet, bei den Bedarfsplänen der Ausbaugesetze auf eine Kohärenz zur geltenden Rechtslage, insbesondere auch zum Bundes-Klimaschutzgesetz in seiner aktuellen Fassung, zu achten.

3.4. Vereinbarkeit der Verkehrswegeplanung mit den Klimaschutzvorgaben

Die Vereinbarkeit des Bundesverkehrswegeplans 2030 und des Bedarfsplans gemäß FStrAbG mit den vorgenannten Vorgaben zum Klimaschutz ist Gegenstand verschiedener aktueller Gutachten und Stellungnahmen.

3.4.1. Rechtsgutachten im Auftrag von Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität

Ein Gutachten der Kanzlei Becker Büttner Held im Auftrag der Agora Verkehrswende, Agora Transport Transformation gGmbH, und der Stiftung Denkfabrik Klimaneutralität GmbH³¹ von Mai 2021 kritisiert, dass sich die Verkehrswegeplanung bislang nach dem etwaigen Bedarf an einem Projekt richte und andere Faktoren, wie bspw. die Umwelt oder Emissionen, nicht ausreichend gewichte. Angesichts der konstant bleibenden CO₂-Emissionen des Verkehrssektors und des gesamtgesellschaftlichen Bestrebens, die Umweltbelastungen durch Emissionen dramatisch zu senken, sei dies ein unzureichender Ansatzpunkt für eine derart langfristige Planung. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 folge den „Trends der Vergangenheit“³² und schreibe das historische Verkehrsaufkommen ohne Differenzierung nach Klimaschädlichkeit fort.³³ Eine klare Ausrichtung an Nachhaltigkeit und Klimaschutzziele lasse der Bundesverkehrswegeplan 2030 vermissen.³⁴

Trotz dieser deutlichen Kritik gelangt das Gutachten **nicht zu einer Verfassungswidrigkeit** des Bundesverkehrswegeplans 2030 oder der auf ihm beruhenden Ausbaugesetze nebst Bedarfsplänen. Der Bundesverkehrswegeplan selbst könne mangels Außenwirkung nicht gerichtlich angegriffen werden. Eine gerichtliche Kontrolle der gesetzlichen Bedarfspläne sei nur durch Vorlage beim BVerfG nach Art. 100 Abs. 1 GG im Wege einer konkreten Normenkontrolle möglich. Wegen eines großen Gestaltungsermessens des Gesetzgebers dürfe nur evidente Unsachlichkeit zu

³¹ Held/Ringwald/Roller, Becker Büttner Held (2021), Gutachten, Der Bundesverkehrswegeplan – Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten, <https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/BVWP-Gutachten/Gutachten - Bundesverkehrswegeplan.pdf>.

³² Held/Ringwald/Roller (Fn. 31), S. 5.

³³ Held/Ringwald/Roller (Fn. 31), S. 5.

³⁴ Held/Ringwald/Roller (Fn. 31), S. 31.

einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen. Der für die Kontrolle exekutiver Bedarfsbestimmungen angewandte Maßstab sei das „vernünftige Gebotensein“, welcher in den meisten Fällen als erfüllt anzusehen sein dürfte.³⁵

3.4.2. Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V.

Georg Hermes, Urs Kramer und Holger Weiß legten im Mai 2021 ein Kurzgutachten zu einem Regelungsvorschlag des Verkehrsclub Deutschland e.V. (VDC) für ein Bundesmobilitätsgesetz vor.³⁶ Im Kontext dieses Kurzgutachtens untersuchten die Juristen die sich aus internationalem, europäischem und nationalem (Verfassungs-)Recht resultierende Verpflichtung für den Klima- und Umweltschutz. Diese Verpflichtung gelte angesichts des erheblichen Anteils des Verkehrssektors an den gesundheits- und klimaschädlichen Emissionen auch und nicht zuletzt für die staatliche Gewährleistung der Mobilität. Die mit dem Begriff der „Verkehrswende“ umschriebenen Änderungen der Verkehrspolitik von Bund, Ländern und Kommunen seien rechtlich und insbesondere auch verfassungsrechtlich geboten.³⁷ Artikel 20a GG ergänze und modifiziere die Mobilitätsgewährleistungspflicht von Bund, Ländern und Kommunen durch den Klima- und Umweltschutz. Die verfassungsrechtliche Gewährleistungsverantwortung sei deshalb bezogen auf eine umwelt- und klimaverträgliche Mobilität.³⁸

Eine Stellungnahme zur Verfassungskonformität des Bundesverkehrswegeplans 2030 oder der gesetzlichen Bedarfspläne enthält das Kurzgutachten nicht.

3.4.3. Stellungnahme des UBA

In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2016 erhebt das Umweltbundesamt (UBA)³⁹ erhebliche Kritik am Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 und dessen Umweltbericht.

Der Umweltbericht für den Entwurf des Bundesverkehrswegeplans weise im Ergebnis eine beinahe durchweg negative Umweltbilanz aus. Bei 11 von 12 Umweltkriterien werde das Ziel verfehlt oder sogar deutlich verfehlt. Zusätzlich weise ein großer Teil der Verkehrsprojekte mit hoher Umweltbetroffenheit einen negativen Umweltnutzen durch die Lärm-, Luftschadstoff- und Klimagasemissionen auf. Der Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 sei bei der Umweltprüfung daher faktisch „durchgefallen“ und aus UBA-Sicht dringend zu überarbeiten. Insbeson-

³⁵ Held/Ringwald/Roller (Fn. 31), S. 17.

³⁶ Hermes/Kramer/Weiß (2021), Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz, Kurzgutachten, https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Kurzgutachten_BuMoG_Hermes_Kramer_Weiss_final_26.05.21_.pdf.

³⁷ Hermes/Kramer/Weiß (Fn. 36), S. 9.

³⁸ Hermes/Kramer/Weiß (Fn. 36), S. 8.

³⁹ UBA (2016), Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht.pdf.

dere der hohe Neubauanteil bei den Straßenprojekten sei aus Umweltgesichtspunkten außerordentlich kritisch. Das UBA empfiehlt u.a., die Straßenneubaupläne zu reduzieren, die Flächenneuanspruchnahme zu verringern sowie die Schienenwege und Wasserstraßen zu stärken.⁴⁰

3.4.4. Rechtsgutachten im Auftrag des BUND

Ein Rechtsgutachten der Kanzlei Baumann Rechtsanwälte im Auftrag des BUND⁴¹ gelangt zur materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans für Straßen (Anlage zu § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAbG), weil dieser mit § 13 Abs. 1 KSG i.V.m. dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung und Art. 20a GG unvereinbar sei.

Der Zielverfehlungsgrad des Verkehrssektors sei ausweislich aller aktuellen Erkenntnisse bereits bei Berücksichtigung des KSG 2019 dramatisch. Legte man den Maßstab der verschärften Zielvorgaben nach dem neuen KSG 2021 zugrunde, werde diese Lücke noch deutlich größer. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 mit dem Ziel der Planung und Realisierung von 900 Straßenverkehrsprojekten in Form des Neu- oder Ausbaus sei in keiner Form an den Klimaschutzzielen ausgerichtet und vereitele erhebliche Minderungspotentiale für den Verkehrssektor. Aufgrund des Umstandes, dass der Bundesverkehrswegeplan 2030 ausschließlich Projekte enthalte, die eine Lebensdauer von mehreren Jahrzehnten aufwiesen, und damit langfristig sowohl finanziell als auch hinsichtlich der Ausrichtung der Mobilität auf den motorisierten Individualverkehr Zwangspunkte für lange Zeiträume schaffe, sei die weitere Anwendung des Bundesverkehrswegeplans 2030 für Straßenprojekte vor Art. 20a GG und den Freiheitsrechten künftiger Generationen nicht zu rechtfertigen.⁴²

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 infiziere mit seinen Mängeln den gesetzlichen Bedarfsplan nach § 1 Abs. 2 FStrAbG i.V.m. Anlage. In der Folge dürfe der Bundesverkehrswegeplan 2030 bzw. die Anlage zum FStrAbG einem Planfeststellungsbeschluss nicht gemäß § 1 Abs. 2 FStrAG als verbindlich zugrunde gelegt werden.⁴³

3.5. Zwischenergebnis

Die gesundheits-, umwelt- und klimaschädlichen Wirkungen des Verkehrs in seiner aktuellen Ausgestaltung münden in das verfassungsrechtliche Gebot, in diesem Bereich Veränderungen

⁴⁰ UBA (Fn. 39), S. 16.

⁴¹ Heß, Baumann Rechtsanwälte, Rechtsgutachten, Zur formellen (Unions-)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen und den hiermit verbundenen Rechtsfolgen, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_bvwp_2030_rechtsgutachten.pdf.

⁴² Heß (Fn. 41), S. 21 ff.

⁴³ Heß (Fn. 41), S. 16.

herbeizuführen.⁴⁴ Insbesondere aus Art. 20a GG folgt die Verpflichtung, für eine erhebliche Reduktion der durch den motorisierten Straßenverkehr verursachten Treibhausgase zu sorgen. Das verkehrspolitische Mobilitätsgewährleistungskonzept hat den Schutz von Gesundheit, Umwelt und Klima bereits „mitzudenken“.⁴⁵

Mögliche Instrumente können dabei die Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene, die Steigerung der Attraktivität des sog. Umweltverbundes (Fußgängerverkehr, Fahrräder, ÖPNV, Carsharing), eine Effizienzsteigerung der Fahrzeuge sowie der verstärkte Einsatz treibhausgasneutraler Energie sein.⁴⁶ Welche konkreten Maßnahmen auf der Ebene des Verkehrssektors zur Erreichung der Klimaschutzziele ergriffen werden müssen, schreibt die geltende Rechtslage nicht vor.

*„Die Auswahl zwischen den verschiedenen Instrumenten ist regelmäßig **keine Frage rechtlicher Beurteilung**, sondern eine **Frage verkehrspolitischer Klugheit**, die ökonomisches, technisches, umweltwissenschaftliches und das Wissen anderer Nachbarwissenschaften zur Kenntnis nimmt und unter Berücksichtigung unions- oder verfassungsrechtlicher Grenzen in rechtliche Formen gießt. Wann die Prämissen einen Grad an Gewissheit erreichen, dass sie die Sphäre **verkehrspolitischer Einschätzungen** verlassen und die Grenze zum rechtlichen Gebotenen überschreiten, muss jeweils im Einzelfall beurteilt werden.“⁴⁷*

4. Verkehrswegeplanung und Strategische Umweltprüfung

4.1. SUP-Richtlinie

Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL)⁴⁸ verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei bestimmten **Plänen und Programmen u.a. im Bereich Verkehr, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben**, eine strategische Umweltprüfung durchzuführen (Art. 3 Abs. 1, 2 SUP-RL). Geringfügige Änderungen solcher Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 3 Abs. 3 SUP-RL). Die Durchführung der

⁴⁴ So Hermes, Gewährleistung umweltverträglicher Mobilität für alle, Was folgt aus der staatlichen Infrastrukturverantwortung für die Verkehrswende? Die Verwaltung 53 (2020), 311 (333).

⁴⁵ Hermes (Fn. 44), S. 325 f.

⁴⁶ Heier (2020), Verkehrswende – wenn alle mitziehen! In: Auhagen/Eberhardt-Köster/Heier/Herterich/Mahler/Röske/Waßmuth/Wolf, Klimagerechte Mobilität für alle, AttacBasisTexte 57, S. 88. Hermes (Fn. 35), S. 325 f., der davon ausgeht, dass die Klimaziele im Verkehrsbereich allein durch die Kombination aus einer Effizienzsteigerung der Fahrzeuge und dem verstärkten Einsatz treibhausgasneutraler Energie nicht zu erreichen seien.

⁴⁷ Hermes (Fn. 44), S. 328, Hervorhebungen nicht im Original.

⁴⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197/30 vom 21.7.2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=DE>.

Umweltprüfung richtet sich nach den Artikeln 4 bis 9 der SUP-RL. In dem zu erstellenden Umweltbericht sind 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, zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten (Art. 5 Abs. 1 SUP-RL). Artikel 6 der SUP-RL enthält Bestimmungen zur Beteiligung von Behörden sowie der Öffentlichkeit.

In Deutschland erfolgte die Umsetzung der SUP-RL durch das Gesetz über die Strategische Umweltprüfung (SUPG)⁴⁹, welches das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁵⁰ ergänzt hat. Infolge dieser Gesetzesänderung bestand erstmals für den Bundesverkehrswegeplan 2030 die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung. Der Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030 datiert von März 2016.⁵¹ Für die im Kontext des Bundesverkehrswegeplans 2030 angepassten Bedarfspläne der Ausbaugesetze ist keine gesonderte Strategische Umweltprüfung durchgeführt worden. Vielmehr nehmen die Gesetzesbegründungen jeweils auf den Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030 Bezug.⁵²

4.2. Vereinbarkeit der Verkehrswegeplanung mit der SUP-Richtlinie

4.2.1. Rechtsgutachten im Auftrag des BUND

Das Rechtsgutachten der Kanzlei Baumann Rechtsanwälte im Auftrag des BUND gelangt zu dem Ergebnis, dass der gesetzliche Bedarfsplan für Straßen (Anlage zu § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAbG) mit der SUP-Richtlinie, namentlich mit deren Art. 5 Abs. 1 (Umweltbericht) i.V.m. Anhang I (Informationen gemäß Art. 5 Abs. 1) unvereinbar sei.⁵³ Verstöße seien in mehrfacher Hinsicht festzustellen. Die Mängel in der Strategischen Umweltprüfung des Bundesverkehrswegeplans 2030 würden den gesetzlichen Bedarfsplan „infizieren“.⁵⁴

Der Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030 enthalte zwar auch Informationen zu relevanten Aspekten des derzeitigen Umweltzustands gemäß **Anhang I Buchst. b) der SUP-RL**, aber keine relevanten Informationen zu dessen voraussichtlicher Entwicklung bei Nichtdurchführung

⁴⁹ Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25.6.2005 (BGBl. I S. 1746).

⁵⁰ Aktuell geltende Fassung: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.3.2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10.9.2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/UVPG.pdf>.

⁵¹ Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht.pdf?blob=publicationFile>.

⁵² BT-Drucks. 18/9523, Entwurf eines 6. Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, S. 59. BT-Drs. 18/9524, Entwurf eines 3. Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, S. 18. BT-Drucks. 18/9527, Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Bundeswasserstraßen und zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes, S. 17.

⁵³ Heß (Fn. 41), S. 28.

⁵⁴ Heß (Fn. 41), S. 16.

des Plans.⁵⁵ Der Umweltbericht enthalte zudem nicht in dem gemäß **Anhang I Buchst. e) der SUP-RL** gebotenen Umfang Informationen über die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes und die Art, wie diese Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt wurden.⁵⁶ Er verfüge allein über Informationen zu national gesetzten Zielen zum globalen Klimaschutz, aber über keinerlei Informationen zu denjenigen Zielen, die sich aus internationalen Übereinkommen ergeben würden. Zum Zeitpunkt des Beschlusses des Bundesverkehrswegeplans 2030 habe die Bundesrepublik Deutschland aber das Paris Abkommen bereits ratifiziert.⁵⁷ Die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft und klimatische Faktoren seien im Umweltbericht entgegen **Anhang I Buchst. f) der SUP-RL** nur unzulänglich ermittelt und bewertet worden. Es finde sich keine nachvollziehbare Angabe der CO₂-Emissionen in 2030 bei Umsetzung der Straßenbaumaßnahmen und keine Prognose ohne Straßenaus- und -neubaumaßnahmen. Die Flächenneuanspruchnahme würde die zwischen BMU und BMVI vereinbarte Obergrenze von 1,9 Hektar Neuversiegelung pro Tag deutlich überschreiten. Die Aufaddierung der CO₂-Emissionen aus den Verkehrsmodellen der Nutzen-Kosten-Analyse der einzelnen Baumaßnahmen vernachlässige die Kapazitätserhöhungen in den baulich nicht veränderten Abschnitten des Netzes. Fast 90 Natura 2000-Gebiete würden durch die Umsetzung der avisierten Straßenbaumaßnahmen laut Umweltbericht „erheblich beeinträchtigt“. Diese Umweltauswirkungen hätten beschrieben und bewertet werden müssen. Die Einrechnung eines CO₂-Senkungseffektes durch die Schienen- und Binnenschifffahrtsprojekte im Planungszeitraum sei nicht belastbar.⁵⁸ Der Bundesverkehrswegeplan 2030 erfülle außerdem nicht die Anforderungen, welche die EU-Kommission in ihren Leitlinien⁵⁹ zur Implementierung des Klimaschutzes in die SUP und hier insbesondere in die Alternativenprüfung formuliert habe. Diese erforderten, dass die Analyse vernünftiger Alternativen insbesondere den Kontext verschiedener Klimawandelszenarien und Klimaauswirkungen sowie mögliche vernünftige alternative Klimawandelzukünfte berücksichtige. Zudem sollten alternative Wege zur Erreichung der Plan-Ziele geprüft werden, insbesondere wenn der Plan wahrscheinlich negative Auswirkungen auf die Integrität von Natura 2000-Standorten habe und diese nicht über geeignete Minderungsmaßnahmen angegangen werden könnten. Verschiedene Klimawandelszenarien und Klimawandelzukünfte würden im Bedarfsplan aber gar nicht betrachtet. Die Alternativenbetrachtung sei nicht an dem Maßstab der Erfüllung verbindlicher Klimaschutzziele ausgerichtet worden. Hierdurch werde **Anhang I Buchst. h) der SUP-RL** verletzt.⁶⁰

⁵⁵ Heß (Fn. 41), S. 7.

⁵⁶ Heß (Fn. 41), S. 9.

⁵⁷ Heß (Fn. 41), S. 10.

⁵⁸ Heß (Fn. 41), S. 11.

⁵⁹ Europäische Kommission (2013), Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>.

⁶⁰ Heß (Fn. 41), S. 12 f.

4.2.2. Stellungnahme des BUND

Auch der BUND selbst verweist in einem aktuellen Positionspapier auf Defizite im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung des Bundesverkehrswegeplans 2030. Natur- und flächenschonende Alternativen seien nicht geprüft, Straßenprojekte nicht geringer dimensioniert, Ausbaualternativen ignoriert und groß dimensionierte, autobahnähnliche Ortsumfahrungen zugelassen worden, ohne innerörtliche Alternativen zu prüfen.⁶¹ Die erfolgte Öffentlichkeitsbeteiligung kritisiert der BUND als nicht ergebnisoffen, nicht effektiv, nicht dialogisch, nicht fair und unverständlich.⁶²

4.2.3. Stellungnahme des UBA

In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2016 zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 mit Umweltbericht erhebt auch das UBA Zweifel daran, dass das Verfahren den Anforderungen an eine gute SUP (wie sie das UVPG vorsieht), umfassend genüge. Der Planentwurf enthalte eine relativ hohe Anzahl an nicht bewerteten Verkehrsprojekten. Die Darstellung der Umweltwirkungen sei dadurch unvollständig, was die Nachvollziehbarkeit und Validität der Aussagen des Umweltberichts beeinträchtige.⁶³ Es fehle auch an einer eindeutigen Vergleichbarkeit der Auswirkungen der Planalternativen. Dies erachtet das UBA aber als unerlässlich, um den Anforderungen der SUP gerecht zu werden.⁶⁴

4.2.4. Bundesverwaltungsgerichtliche Judikatur

Mit der Umweltprüfung des Bundesverkehrswegeplans und des Bedarfsplans für den Fernstraßenausbau befasste sich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) erstmals in einer Entscheidung aus dem Jahr 2019.⁶⁵ Mit ihrer Klage gegen einen fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss erhob eine Vereinigung im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes u.a. den Einwand, dass die Bindungswirkung der Bedarfsfeststellung für die Planfeststellung (§ 1 Abs. 2 FStrAbG) entfalle, weil der Bedarfsplan gegen die SUP-RL verstoße und daher wegen des Vorrangs des Unionsrechts unanwendbar sei. Dies gab dem BVerwG Anlass, den Bedarfsplan und den Bundesverkehrswegeplan 2030 anhand der Rügen des Klägers auf die Übereinstimmung mit der SUP-RL zu überprüfen.⁶⁶

Nach Auffassung des BVerwG bedurfte es vor der Einbringung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen gemäß FStrAbG in das Gesetzgebungsverfahren keiner erneuten Strategischen Umweltprüfung, da es sich insofern um die Anpassung des Bedarfsplans an den unmittelbar zuvor

⁶¹ BUND (2021), Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, S. 8.

⁶² BUND (Fn. 61), S. 11.

⁶³ UBA (Fn. 39), S. 16.

⁶⁴ UBA (Fn. 39), S. 10.

⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13/18.

⁶⁶ Urteilsbesprechung in Dieterich, jurisPR-BVerwG 9/2020 Anm. 3.

auf der Grundlage einer Strategischen Umweltprüfung beschlossenen Bundesverkehrswegeplan handelte.⁶⁷

*„Der Verzicht auf eine eigene SUP für den Bedarfsplan neben der entsprechenden Prüfung für den BVWP 2030 entspricht § 19b Abs. 1 des hier anzuwendenden UVPG a.F. Danach ist bei Bedarfsplänen eine SUP nur für solche Umweltauswirkungen erforderlich, die nicht bereits Gegenstand einer SUP im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Bundesverkehrswegeplans waren. Die Aufstellung des BVWP 2030 schloss die in § 4 Satz 1 vorgeschriebene Überprüfung des aktuellen Bedarfsplans ein. Der Gesetzentwurf zum FStrAbG wurde dem Bundestag zugeleitet, nachdem die Bundesregierung wenige Wochen zuvor den BVWP 2030 beschlossen hatte. Angesichts dieses **engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhangs sind zusätzliche Umweltauswirkungen nicht ersichtlich.***

*Diese Vorgehensweise ist europarechtlich nicht zu beanstanden. Denn die SUP-RL fordert zur **Vermeidung von Mehrfachprüfungen** auf (vgl. Art. 4 Abs. 3 Sätze 1 und 2 sowie Art. 5 Abs. 2 SUP-RL). Insbesondere die Ermittlung und Bewertung vernünftiger Alternativen kann auf der Ebene des Bundesverkehrswegeplans besser erfolgen als auf der des Bedarfsplans, denn der Bundesverkehrswegeplan umfasst neben den Bundesfernstraßen auch die Schienenwege des Bundes und die Bundeswasserstraßen.“⁶⁸*

Hinsichtlich der Vereinbarkeit des Bundesverkehrswegeplans 2030 mit der SUP-RL verwies das BVerwG zunächst auf Art. 5 Abs. 3 SUP-RL, wonach für den Umweltbericht alle verfügbaren Informationen herangezogen werden können. Es gebe danach **keine Verpflichtung, Erkenntnislücken durch weitere Ermittlungen zu schließen**. Die **Alternativenprüfung** im Umweltbericht sei nach Ansicht des BVerwG **nicht zu beanstanden**. Die Kritik, der im Bundesverkehrswegeplan 2030 vorgesehene Anteil der Investitionen in die Bundesfernstraßen sei im Vergleich zum Schienenanteil unter Umwelt- und insbesondere Klimaschutzgesichtspunkten zu hoch, ziele lediglich auf das Ergebnis der Alternativenprüfung. Dafür enthalte die SUP-RL jedoch keine Vorgaben.⁶⁹

Im Übrigen habe der Bundesverkehrswegeplan 2030 Belange des Klimawandels ausreichend berücksichtigt:

„Die weitere Kritik, der Bundesverkehrswegeplan 2030 stehe im Widerspruch zum Klimaschutzplan 2050, weil er im Hinblick auf die hohen Investitionen in das Bundesfernstraßennetz mit einer für das Erreichen der Klimaziele zu geringen Reduzierung der Treibhausgase verbunden sei, trifft im Übrigen nicht zu. Denn nach dem Klimaschutzplan 2050 soll die zur Erreichung der Klimaziele im Verkehrsbereich notwendige Treibhausgasreduzierung nicht vorrangig durch die Verlagerung von Straßenverkehr auf andere Verkehrsträger, sondern durch die Kombination aus einer Effizienzsteigerung der Fahrzeuge und

⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13/18, zitiert nach juris – Leitsatz 3.

⁶⁸ Dieterich, jurisPR-BVerwG 9/2020 Anm. 3, S. 2 f.

⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13/18, zitiert nach juris – Rn. 75.

dem verstärkten Einsatz treibhausgasneutraler Energie erreicht werden (Klimaschutzplan 2050, S. 52).“⁷⁰

Im Ergebnis stellte das BVerwG fest, dass die **Bindungswirkung der Bedarfsfeststellung** nach § 1 Abs. 2 FStrAbG für Planfeststellungen jedenfalls für die im Rahmen dieses Verwaltungsstreitverfahrens vorgebrachten Rügen **nicht im Hinblick auf Vorgaben der SUP-RL entfallen** sei.⁷¹

Diese Entscheidung des BVerwG vom 11. Juli 2019 erging vor Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 und nimmt einzig auf den Klimaschutzplan 2050 als nationales Instrument Bezug. Auf gesetzliche Emissionsreduktions- und Sektorziele konnte das Gericht zum Zeitpunkt seiner Entscheidung nicht zurückgreifen. Die Bewertungen und Emissionsvorgaben des Klimaschutzplans 2050, auf den sich das BVerwG in seinen Erwägungen maßgeblich bezieht, sind zwischenzeitlich als überholt anzusehen. Mit dem Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes dürfte sich die Bedeutung dieser Entscheidung für weitere Verfahren daher relativiert haben.

4.3. Zwischenergebnis

Insbesondere BUND und UBA stellen die Vereinbarkeit der für den Bundesverkehrswegeplan 2030 durchgeführten Strategischen Umweltprüfung mit der SUP-RL in Frage. Einer bundesverwaltungsgerichtlichen Überprüfung hielt die Umweltprüfung des Bundesverkehrswegeplans 2030 stand. Ob die Entscheidung angesichts der heute geltenden Rechtslage zum Klimaschutz noch gleichermaßen ergehen würde, mag indes bezweifelt werden.

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 als verkehrspolitisches Planungsinstrument entfaltet zwar keine rechtlichen Bindungswirkungen für die nachfolgenden Planungsstufen. In formeller Hinsicht kann sich aber eine Verknüpfung hinsichtlich der Durchführung der Strategischen Umweltprüfung ergeben. Bei den Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich der Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes handelt es sich um SUP-pflichtige Pläne und Programme gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. dessen Anlage 5. Bei Bedarfsplänen ist eine Strategische Umweltprüfung aber nur für solche erheblichen Umweltauswirkungen erforderlich, die nicht bereits Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von anderen Plänen und Programmen waren (§ 53 Abs. 1 UVPG). Unter Bezugnahme auf den gleichlautenden § 19b Abs. 1 UVPG a.F. hatte das BVerwG eine erneute Strategische Umweltprüfung für den Bedarfsplan gemäß FStrAbG als nicht erforderlich erachtet, da der Bundesverkehrswegeplan 2030 unmittelbar zuvor auf der Grundlage einer Strategischen Umweltprüfung beschlossen worden war.

Zu der Frage, wann die Schwelle zum Erfordernis für eine erneute SUP überschritten sein würde, traf das BVerwG in der hier zitierten Entscheidung keine Aussage. Im Hinblick auf die zwischenzeitlich geänderte Rechtslage zum Klimaschutz und der mit ihr einhergehenden verschärften

⁷⁰ Ebenda. Das Zutreffen dieser Analyse bezweifelnd: Verheyen/Schayani, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung, ZUR 2020, 412 (415).

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 11.7.2019, 9 A 13/18, zitiert nach juris – Rn. 48.

CO₂-Einsparerfordernisse, zu denen auch der Verkehrssektor seinen Beitrag wird erbringen müssen, dürften die erforderlichen Anpassungen am Bundesverkehrswegeplan bzw. an den Bedarfsplänen der Ausbaugesetze eine SUP erforderlich machen, welche den Rahmen einer bloßen Mehrfachprüfung i.S.v. Art. 4 Abs. 3 und 5 Abs. 2 der SUP-Richtlinie überschreitet.⁷²

5. Diskutierte Reformmöglichkeiten

Die zur Erreichung der Klimaschutzziele gebotenen Veränderungen im Verkehrssektor können rechtspolitisch auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden.

Mehrere Experten und Autoren halten eine **Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2030** für angezeigt. Wissenschaftler u.a. des Helmholtz Zentrums für Umweltforschung weisen auf methodische Defizite der Umweltbewertung im Bundesverkehrswegeplan 2030 hin. Es bedürfe erheblicher Nachbesserungen, die entlang von zwei Ansätzen geschehen könnten. Zum einen seien die Umwelteinwirkungen und deren Kosten möglichst vollständig in die Kosten-Nutzen-Analyse einzubeziehen. Zum anderen seien umwelt- und naturschutzfachliche Beurteilungen aufzuwerten, sodass auch diese Kriterien zu einer Veränderung in der Priorisierung von Infrastrukturprojekten führen können. Nach Auffassung der Wissenschaftler bliebe die nachhaltige Verkehrswende eine reine Absichtserklärung, solange die Folgen von Infrastrukturinvestitionen für die Umwelt kaum Einfluss auf die Auswahl der Projekte hätten.⁷³ Auch *Hermes* erwägt eine Neuausrichtung der Kriterien und des Verfahrens bei der Ausarbeitung des Bundesverkehrswegeplans als Instrument für ein Verkehrswendekonzept.⁷⁴ Das Gutachten der Kanzlei Becker Büttner Held schlägt eine Änderung des Bundesverkehrswegeplans unter Abkehr von der nachfrageorientierten Verkehrsplanung und Hinwendung zur integrierten Raum- und Verkehrsplanung vor. Ziel müsse es sein, bei Gewährleistung der Mobilität die Umwelt- und Gesundheitseinwirkungen des Verkehrs zu minimieren.⁷⁵

Daneben wird von verschiedenen Stimmen die Einführung eines **Bundesmobilitätsgesetzes** befürwortet, welches die bisherige Bundesverkehrswegeplanung auf eine gesetzliche Grundlage stellen und die Ausbaugesetze ersetzen würde.⁷⁶

In einem aktuellen Beitrag stellt das UBA acht Bausteine für mehr Klimaschutz im Verkehr vor, von denen zwei auf die Verkehrswegeplanung abzielen (Ausbau Schiene, Stärkung Umweltverbund). In Summe könnten die vorgestellten Bausteine die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors um zusätzlich rund 36 bis 47 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2030 reduzieren und

⁷² Art. 4 Abs. 3 und 5 Abs. 2 der SUP-Richtlinie sehen bei mehrstufigen Planungsprozessen eine vertikale Koordination zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen vor. Siehe dazu Faßbender, Die Strategische Umweltprüfung: Anspruch und Wirklichkeit, ZUR 2018, 323 (330).

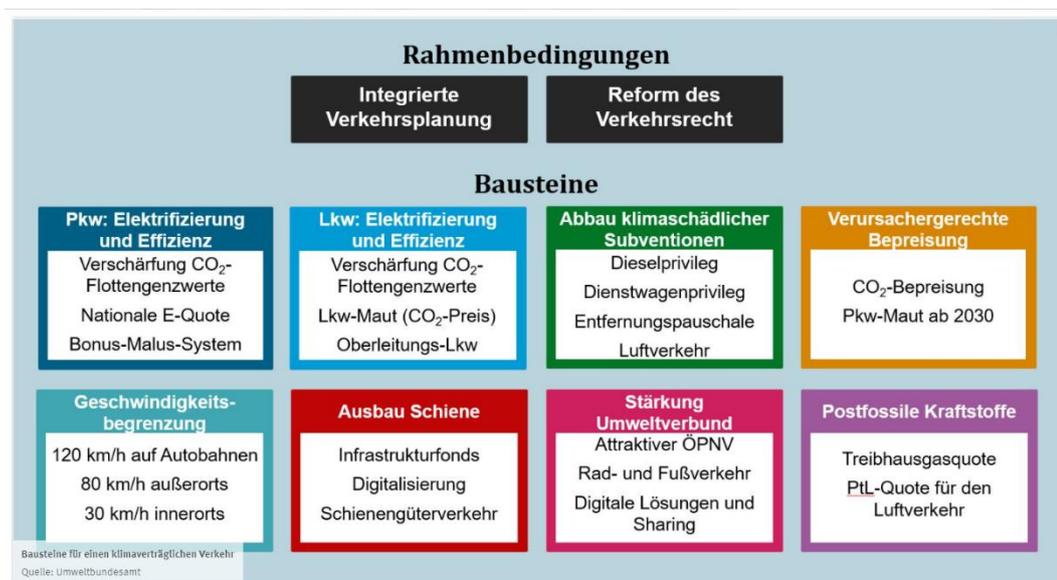
⁷³ Meya/Droste/Klauer, Methodische Defizite der Umweltbewertung im Bundesverkehrswegeplan 2030, WasserWirtschaft 10/2016, 59 (60).

⁷⁴ *Hermes* (Fn. 44), S. 334.

⁷⁵ Held/Ringwald/Roller (Fn. 31), S. 18.

⁷⁶ Held/Ringwald/Roller (Fn. 31), S. 22 ff. *Hermes/Kramer/Weiß* (Fn. 36), S. 51. Horn, Ein neuer Rechtsrahmen für die Verkehrswende - Warum Deutschland ein Bundesmobilitätsgesetz braucht, vhw FWS 3 / Mai-Juni 2021, 120.

damit die Lücke zwischen der Referenzentwicklung des Projektionsberichts 2021 (126 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent) und dem Ziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes (85 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent) schließen.



Quelle: UBA (2021), Klimaschutz im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/klimaschutz-im-verkehr#undefined>.

Kern eines klimaneutralen Verkehrssystems sei nach Auffassung des UBA eine funktionierende und nachhaltige Infrastruktur für den Umweltverbund. Hier müssten u.a. die Regionalisierungsmittel erhöht und mehr Gelder für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verfügung gestellt, digitale Lösungen und flexible Bedienformen für den ländlichen Raum entwickelt, sowie der Rad- und Fußverkehr stärker gefördert und in der Verkehrsplanung von Beginn an mitgedacht werden.

Zur Stärkung der Schiene schlägt das UBA u.a. vor, die Mittelausstattung für den Neu- und Ausbau auf jährlich 3 Mrd. Euro zu verstetigen, Trassen für den Schienengüterverkehr prioritär zu planen und durch digitale Technik zu flankieren, ein Maßnahmenpaket zur Gewinnung von Fachkräften für Planung und Bau der Schieneninfrastruktur zu schaffen, die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Straße durch Bereitstellung zusätzlicher Terminals, Weiterentwicklung der Verladetechnik und eine verbesserte Logistik zu erhöhen, im Hochgeschwindigkeitsverkehr Lücken zu schließen, sowie vernachlässigte Mittelzentren besser einzubinden.⁷⁷ Es dürfte nahe liegen, dass die Umsetzung dieses Bausteins auch eine Veränderung der Bundesverkehrswegeplanung mit sich brächte.

⁷⁷ Zum Ganzen: UBA (2021), Klimaschutz im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/klimaschutz-im-verkehr#undefined>.

Von den Befürwortern einer Aktualisierung der Verkehrswegeplanung wird als Ziel einer Reform benannt, durch intelligent gewählte Investitionen die großen negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt, wie Lärm- und Schadstoffemissionen, Flächenverbrauch und Zerschneiden von Naturräumen, zu verringern und zu einer nachhaltigen Verkehrswende beizutragen.⁷⁸

Zusammenfassend erscheint es vor dem Hintergrund der seit 2019 erheblich gestiegenen Erwartungen an die Klimaschutzleistungen des Verkehrssektors plausibel, dass diese nicht mit den bisher bereits ins Auge gefassten Maßnahmen zu erreichen sein dürften und daher zusätzliche Einsparmaßnahmen erforderlich sein werden. Angesichts des prognostizierten Umfangs der benötigten zusätzlichen Einsparleistungen dürfte auch eine kritische Überprüfung der derzeit noch gültigen Planungen, insbesondere des Bundesverkehrswegeplans 2030 und der gesetzlichen Bedarfspläne, erforderlich sein. Dass eine solche Überprüfung einen Anpassungsbedarf ergeben könnte, erscheint dabei nicht als fernliegend. Die Entscheidung darüber, in welchem Umfang Anpassungen auf der Planungsebene erfolgen sollen und welche anderen Maßnahmen im Verkehrssektor konkret zu ergreifen sind, obliegt dabei dem Gesetzgeber.

⁷⁸ Meya/Droste/Klauer (Fn. 73), S. 59.