

HAUPTSITZ
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-730442-47 (neu)
wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0931-730442-47 (neu)
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Lavesstraße 79 • 30159 Hannover
Telefon 0511-220053-46
Telefax 0511-220053-47
hannover@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

RECHTSGUTACHTEN

Zur formellen (Unions-)Rechtswidrigkeit und materiellen Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen und den hiermit verbundenen Rechtsfolgen

Der BUND hat die Kanzlei Baumann Rechtsanwälte beauftragt, die Auswirkungen des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18 u.a.) auf die Rechtmäßigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen (vereinfachend nachfolgend bezeichnet als BVWP 2030)¹ sowie auf die Plan- und Projektebene bei Fernstraßen rechtlich zu begutachten.

Die Begutachtung legen wir hiermit vor und teilen die wesentlichen Ergebnisse unserer Überlegungen vorab mit:

§ 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAG i.V.m. Anlage i.V.m. BVWP 2030, der gesetzliche Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen vom 23.12.2016, ist wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Richtlinie 2001/42/EG – Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-RL), dessen Anforderungen unter (I. 1.) dargelegt werden, formell rechtswidrig.

Denn der gesetzliche Bedarfsplan 2030 für die Bundesfernstraßen erfüllt nicht die Anforderungen an eine Strategische Umweltprüfung (dazu I. 2.) und muss deshalb aus unionsrechtlichen Gründen im Einzelfall unangewendet bleiben (dazu unter I. 3.).

¹ Abrufbar unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht.pdf?__blob=publicationFile.

§ 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAG i.V.m. Anlage i.V.m. BVWP 2030 sind zudem materiell verfassungswidrig (dazu unter II. 1. und II. 2.).

In der Folge müssen im konkreten Einzelfall entgegen § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAG Anlage 1 i.V.m. dem BVWP bei der Entscheidung über ein Vorhaben im Wege eines Planfeststellungsbeschlusses unberücksichtigt bleiben (vgl. dazu unter II. 3.).

Als Folge des Beschlusses des BVerfG vom 24. März 2021 ergeben sich zudem wichtige Änderungen hinsichtlich der materiellen Anforderungen an die Planfeststellung von Straßenbauvorhaben (siehe dazu unter IV.).

I. Formelle Rechtswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie

Nach unserer Einschätzung leidet der gesetzliche Bedarfsplan 2030 für die Bundesfernstraßen bereits an erheblichen formellen Mängeln und verstößt insbesondere in mehrfacher Hinsicht gegen Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/42/EG über die Umweltprüfung bei bestimmten Plänen und Programmen (SUP-Richtlinie).

1. Anforderungen an die Strategische Umweltprüfung des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SUP-Richtlinie ist im Rahmen der strategischen Umweltprüfung zunächst ein Umweltbericht zu erstellen, in dem die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die Informationen, die zu diesem Zweck vorzulegen sind, sind im Anhang I angegeben (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 SUP-RL). Insoweit enthält der Umweltbericht nach Art. 5 Abs. 2 SUP-RL die Angaben, die vernünftigerweise verlangt werden können, und berücksichtigt dabei den gegenwärtigen Wissensstand und aktuelle Prüfmethode, Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms, deren Stellung im Entscheidungsprozess sowie das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können. Zur Gewinnung der in Anhang I genannten Informationen können nach Art. 5 Abs. 3 SUP-RL alle verfügbaren relevanten Informationen über die Umweltauswirkungen der Pläne und Programme herangezogen werden, die auf anderen Ebenen des Entscheidungsprozesses oder auf Grund anderer Rechtsvorschriften des Unionsrechts gesammelt wurden (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132- 171, Rn. 59).

Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts stellt der Bundesverkehrswegeplan 2030 fest, welche Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen und welche Aus- und Neubauinvestitionen im Bereich der Bundesfernstraßen, der Schienenwege des Bundes und der Bundeswasserstraßen bis zum Jahr 2030 erforderlich sind und unterscheidet dabei im Bereich der Neubauvorhaben zwischen den Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs und des Vordringlichen Bedarfs - Engpassbeseitigung, die bis zum Jahr 2030 umgesetzt oder begonnen werden sollen, sowie den Vorhaben des Weiteren Bedarfs, für die voraussichtlich erst ab 2030 Mittel zur Verfügung stehen werden (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 68 unter Verweis auf BVWP, S. 12).

Die Pflichten nach Art. 5 Abs. 2 SUP-RL hat das BVerwG auf solche Angaben beschränkt, die nach gegenwärtigem Wissensstand und aktuellen Prüfmethode sowie dem Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms vernünftigerweise verlangt werden können. Welche Angaben danach in den Umweltbericht aufgenommen werden müssen, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 69 unter Verweis auf BVerwG, Beschlüsse vom 18. Januar 2011 - 7 B 19.10 - NVwZ 2011, 812 Rn. 64 und vom 24. Mai 2011 - 4 BN 45.10 - juris Rn. 5). Aus Art. 5 Abs. 3 SUP-RL folgt aber jedenfalls keine Verpflichtung, vorhandene Erkenntnislücken durch weitere Ermittlungen zu schließen (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 71).

Dem hier in Rede stehenden BVWP 2030 hat das BVerwG zugestanden, dass der Umweltbericht auf Projekt- und Netzebene verkehrsträgerinterne und verkehrsträgerübergreifende Alternativen ermittelt, beschreibt und bewertet und zugleich angenommen, dass die SUP-Richtlinie bezogen auf das Ergebnis der Bewertung der beschriebenen Alternativen und den Inhalt des Bundesverkehrswegeplans keine Vorgaben mache (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 75). Die weitere Kritik der damaligen Kläger, 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, hat der Senat als unzutreffend zurückgewiesen (Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 75):

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

Zugleich hat das BVerwG in der Entscheidung betont, dass die globalen Auswirkungen von Treibhausgasemissionen bis zur Änderung der UVP-Richtlinie 2014 (also betreffend die Richtlinien 85/337/EWG und 2011/92/EU) nicht im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung für ein einzelnes Projekt, sondern auf der Ebene der zugrunde liegenden Politiken und Programme Berücksichtigung finden und die entsprechende Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme in der SUP-RL geregelt wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 25). Damit ist zweifelsfrei, dass die globalen Klimaauswirkungen gerade auf Ebene des BVWP 2030 der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung bedurften. Dabei ist anerkannt, dass es nach dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung gerade Aufgabe der Strategischen Umweltprüfung, insbesondere des Umweltberichts ist, Konflikte mit dem globalen Klima auf Plan- und Programmebene zu bewältigen und sie nicht auf spätere Zulassungsverfahren zu verlagern (vgl. Runge, ZUR 2007 Heft 9, 410, beck-online unter Verweis auf VG Göttingen Ur. v. 9. 3. 2006 - 2 A 194/04 (Juris)). Prüfungsgegenstand bei der SUP ist damit vorrangig das Makroklima, d.h. die globalen Klimawirkungen. In der Literatur wird angenommen, dass angesichts der vorhergesagten Auswirkungen des globalen Klimawandels sowie der darauf ergangenen politischen Absichtserklärungen und rechtlich verbindlichen Ziele das Makroklima zu einem entscheidenden Kriterium für die planerische Abwägung in der SUP werden muss (vgl. Runge, ZUR 2007 Heft 9, 410, beck-online).

Konkret gibt die SUP-Richtlinie in Anhang 1 Buchst. b) vor, dass die Informationen, die gemäß Art. 5 Abs. 1 nach Maßgabe von Art. 5 Abs. 2 und 3 vorzulegen sind, auch die relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustands und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms umfassen. Zugleich ist nach Anhang I Buchst. e) der SUP-Richtlinie gefordert, Informationen über die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Art, wie diese Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden, vorzulegen. Schließlich sind nach Anhang I Buchst. g) der SUP-Richtlinie auch Informationen über die Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen, erforderlich.

Zugleich hat die EU-Kommission im Rahmen ihrer Leitlinien aus 2013 zur Implementierung der Themen Klimawandel und Biodiversität in die SUP wichtige Hinweise gegeben, wie die Vorgaben der SUP-Richtlinie

zu handhaben sind (vgl. Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment)².

Die SUP sollte danach als Gelegenheit genutzt werden, um die Schlüsselthemen Klimawandel und Biodiversität frühzeitig anzugehen, wenn noch viele Optionen offen sind. Bei linearen Projektarten wie Autobahnen oder Eisenbahnen ist es wichtig, die voraussichtlich signifikanten Auswirkungen auf Korridorebene zu bewerten, bevor einzelne Abschnitte (UVP-Ebene) betrachtet werden. Dies ermöglicht es, eine Vielzahl von Standortalternativen in Betracht zu ziehen und die Option auszuwählen, mit der signifikante Umwelteinflüsse vermieden oder minimiert werden.

In der SUP sollten Klimaszenarien skizziert werden, die entweder die Umsetzung des vorgeschlagenen Plans beeinträchtigen oder dessen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und andere Umweltfaktoren verschlechtern können. Dazu können „große Überraschungen“ wie extreme Dürren, große Hitzewellen und Brände, Artensterben, Verlust der Widerstandsfähigkeit und Systemzusammenbrüche gehören. Die zu berücksichtigenden Szenarien hängen von der Art der Pläne und Programme und den Problemen ab, die in der Scoping-Phase auftreten. Um die Faktoren des Klimawandels als Grundlage für die Bewertung heranzuziehen, sollten künftige klimatische Bedingungen im Voraus berücksichtigt werden - dies sollte sowohl allmähliche Klimaveränderungen als auch Änderungen der Häufigkeit extremer Ereignisse einschließen.

Insbesondere bei Plänen und Programmen, die zu großen Infrastrukturprojekten mit langer Planungs- oder Langzeitwirkung (Zeiträume von mehr als 20 Jahren) führen, wie dies beim BVWP der Fall ist, sollen wahrscheinliche Umweltentwicklungen im Wege von Szenariostudien, die eine Analyse der Trends und ihrer wahrscheinlichen zukünftigen Richtungen leisten können, durchgeführt werden (vgl. Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, 2013, S. 39).

Die SUP muss sich nach Ansicht der Kommission auch damit beschäftigen, ob Ziele festgelegt wurden, die erreicht werden müssen, wie z. B. nationale oder regionale Energie- oder Emissionsziele. Auch soll geprüft werden, ob es Wendepunkte geben könnte, die vermieden werden müssen, um eine ernsthafte Verschlechterung oder einen Zusammenbruch der relevanten ökologischen und sozialen Systeme zu verhindern.

Die Kommission beschreibt es weiter als wichtige Funktion der SUP, die Konsistenz und Kohärenz zwischen dem jeweiligen Plan oder Programm und den relevanten politischen Zielen und Vorgaben für den Schutz der

² Abrufbar unter <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>.

biologischen Vielfalt und den Klimawandel zu bewerten. Die Kommission betont insoweit, dass die SUP-Richtlinie vorschreibt, dass Umweltschutzziele auf internationaler Ebene, auf Gemeinschaftsebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt sein müssen, die für die Pläne und Programme relevant sind. Diese Ziele (und alle Umweltaspekte) müssen bei der Erstellung einer SUP bewertet werden.

Zur Konkretisierung verweist die Kommission auf Abschnitt 3 der Leitlinien, wo die wichtigsten rechtlichen und politischen Dokumente aufgeführt sind, die zum Zeitpunkt der Abfassung der Leitlinien auf internationaler und europäischer Ebene zum Schutz der biologischen Vielfalt und zum Klimawandel erstellt worden waren.

Die Ziele des Klimawandels können dabei nach Ansicht der EU-Kommission in zwei Zielgruppen unterteilt werden: Bewertungsziele (Mindest- / Endergebnisse oder Standards, die der vorgeschlagene Plan erfüllen muss); und Zielvorgaben (langfristige Umweltziele, die in dem vorgeschlagenen Plan berücksichtigt werden sollten). Der SUP-Prozess sollte die politischen Ziele für den Schutz der biologischen Vielfalt und den Klimawandel identifizieren, die für den Plan relevant sein können, und klar beschreiben, ob dies ihre Erreichung erleichtert oder ihr widerspricht.

Die Alternativenprüfung unter Berücksichtigung der Belange des Klimawandels soll den Planungsprozess ermutigen, nach besseren Wegen zu suchen, um die Bedürfnisse des Menschen zu befriedigen, ohne zum Klimawandel beizutragen, und die Risiken zu minimieren, die sich aus früheren Entwicklungsmustern und den wahrscheinlich zu erwartenden Phänomenen des Klimawandels ergeben.

Die Analyse vernünftiger Alternativen sollte insbesondere:

- den Kontext verschiedener Klimawandelszenarien und Klimaauswirkungen sowie mögliche vernünftige alternative Klimawandelzukünfte berücksichtigen (siehe Anhang 3, Szenarien);
- alternative Wege zur Erreichung der Plan-Ziele prüfen, insbesondere wenn der Plan wahrscheinlich negative Auswirkungen (entweder allein oder in Kombination mit anderen Plänen oder Projekten) auf die Integrität von Natura 2000-Standorten hat und diese nicht über geeignete Minderungsmaßnahmen angegangen werden können.

Diese Auslegung der Kommission wird letztlich durch eine Auslegung des Art. 5 Abs. 1 SUP-RL im Lichte des Art. 191 AEUV gefordert, wonach die Union im Rahmen ihrer Umweltpolitik „insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ tätig wird, womit primärrechtlich vorgegeben ist, dass gerade beim Vollzug der einzelnen Richtlinie der Klima-

wandel als globales Umweltproblem konsequente Berücksichtigung finden muss (vgl. zur Genese Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/Heselhaus, 1. Aufl. 2017, AEUV Art. 191 Rn. 45).

2. Nichterfüllung der Anforderungen durch den gesetzlichen Bedarfsplan 2030 für Straßen

Der gesetzlichen Bedarfsplan 2030 für Straßen bzw. dessen Umweltbericht erfüllt diese Anforderungen unter mehreren Gesichtspunkten nicht.

Der Plan unterliegt nach § 19b Abs. 1 UVPG a.F. i.V.m. Nr. 1.1 Anlage 3 der Pflicht zur Durchführung einer SUP.

Die Grundlage des Umweltbeitrags zur Gesamtplanbewertung bilden spezifische Investitionsszenarien, die die grundsätzliche Finanzmittelverteilung für den BVWP definieren. Jedem Investitionsszenario lässt sich eine Auswahl an Aus- und Neubauprojekten zuordnen. Die Projekte werden dabei innerhalb jedes Investitionsszenarios einer Dringlichkeitskategorie zugewiesen, d.h. dem Vordringlichen Bedarf (VB/VB-E) oder dem Weiteren Bedarf (WB/WB*). Daher unterscheidet der Umweltbeitrag zur Gesamtplanbewertung grundsätzlich zwei Betrachtungsebenen: 1) Summe der Umweltauswirkungen der Projekte des Vordringlichen Bedarfs (VB/VB-E); für den BVWP 2030 wird angenommen, dass diese Vorhaben bis 2030 umgesetzt oder begonnen werden. 2) Summe der Umweltauswirkungen der Projekte des Weiteren Bedarfs (WB/WB*).

a) Anhang I Buchst. b) der SUP-Richtlinie

Der Umweltbericht enthält zunächst zwar auch Informationen zu relevanten Aspekten des derzeitigen Umweltzustands gemäß Anhang I Buchst. b) der SUP-Richtlinie (vgl. S. 64 bis 123 des Umweltberichts), aber keine relevanten Informationen zu dessen voraussichtlicher Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans.

Bei der insoweit auf das jeweilige Umweltschutzgut bezogenen Darstellung findet sich zu jedem Punkt ein Unterpunkt „Zukünftige Entwicklung“, dem aber praktisch durchgängig jeder Bezug zur Frage der Verwirklichung oder Nichtverwirklichung des Bedarfsplans fehlt. Dies betrifft die Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Boden und Wasser. Lediglich bei den BfN-Lebensraumnetzwerken heißt es (vgl. Umweltbericht BVWP, S. 91):

„Deutschland verfügt über ein ausgesprochen engmaschiges und hochfrequentiertes Verkehrsnetz. In den letzten zwanzig Jahren hat die Dichte des Verkehrsnetzes in Deutschland

beständig zugenommen, sodass Deutschland derzeit über das dichteste Verkehrsnetz in Europa verfügt. Neben einem fortschreitenden Ausbau des Verkehrsnetzes kam es auch zu einer Zunahme der Gesamtverkehrsleistung. Zunehmende Verkehrsnetzlänge, Verkehrsnetzdicke und Verkehrsstärke führen neben der direkten Beanspruchung von Flächen für den Neu- oder Ausbau von Straßen zu einer Zunahme der Barriere- und damit auch Isolationswirkungen auf die biologische Vielfalt (BFN 2015). Angesichts der zu erwartenden weiteren Steigerung des Verkehrsaufkommens für die nächsten Jahrzehnte (siehe BMVI 2014c) ist unabhängig vom BVWP sowohl auf örtlicher als auch auf überörtlicher Ebene mit einem weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu rechnen.“

Hier findet sich ausnahmsweise ein Satz dazu, dass auch unabhängig vom BVWP auf örtlicher und überörtlicher Ebene mit einem weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu rechnen sei. Weiter heißt es:

„Die gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Biodiversität stehen einem solchen weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nicht grundsätzlich entgegen. Die Biodiversitätsstrategie fordert allerdings, dass bis 2020 von den bestehenden Verkehrswegen in der Regel keine erheblichen Beeinträchtigungen des Biotopverbundsystems mehr ausgehen und neue Verkehrswege darüber hinaus zukünftig grundsätzlich eine ausreichende ökologische Durchlässigkeit aufweisen sollen. Diese Zielsetzungen zu erreichen, stellt eine große Herausforderung für die Zukunft dar. Grundsätzlich ist damit zu rechnen, dass im Zuge des Aus- und Neubaus neuer Straßen, Schienenwege oder Wasserstraßenverbindungen die ökologische Durchlässigkeit eine zunehmend wichtigere Rolle spielt und damit eine weitere Beeinträchtigung der BfN-Lebensraumnetzwerke zumindest vermindert werden kann.“

Bemerkenswert ist hier, dass einerseits nur Entwicklungen bis 2020 in den Blick genommen werden und andererseits das Ziel, dass bis 2020 von den bestehenden Verkehrswegen in der Regel keine erheblichen Beeinträchtigungen des Biotopverbundsystems mehr ausgehen sollen, umgehend relativiert wird hin zu dem bloßen Ziel, eine weitere Beeinträchtigung zumindest zu vermindern.

Bei Lektüre des Umweltberichts wird letztlich nicht klar, welche konkrete Entwicklung die jeweiligen Schutzgüter gerade bei Nichtdurchführung des Plans nehmen werden.

b) Anhang I Buchst. e) der SUP-Richtlinie

Anhang I Buchst. e) der SUP-Richtlinie fordert Informationen über die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Art, wie diese Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden.

Solche Informationen enthält der Bedarfsplan jedenfalls nicht in dem gebotenen Umfang, wie beispielhaft der globale Klimaschutz zeigt, der wie oben dargelegt, gerade auf Ebene des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen im Rahmen der SUP bewältigt werden muss. So heißt es im Umweltbericht, S. 13:

„Entsprechend der räumlichen Ebene des BVWP sind insbesondere bundesweit bedeutsame Ziele des Umweltschutzes von Relevanz. Im Fokus stehen darüber hinaus Ziele mit einer möglichst hohen Verbindlichkeit, Aktualität sowie einem hohen Konkretisierungsgrad. Ausgewählt wurden daher insbesondere Ziele aus umweltbezogenen Gesetzen und Rechtsverordnungen des Bundes sowie aus aktuellen umweltbezogenen Erklärungen und Beschlüssen der Bundesregierung. Berücksichtigt wurden dabei insbesondere die Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt (BMU 2007), die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Die Bundesregierung 2002) sowie das aktuelle Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (BMU 2014a). Die nachfolgende Liste in Tab. 3 führt die für den BVWP in diesem Sinne relevanten Ziele differenziert nach den relevanten schutzgutbezogenen Zielbereichen auf (siehe auch BMVBS 2010).“

Ausweislich der Tabelle 3 wurden dann im Hinblick auf das globale Klima folgende Ziele berücksichtigt:

„Schutz der Atmosphäre und Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen. (§ 1 BImSchG)

Mittel- und langfristige Klimaschutzziele der Bundesregierung: Reduzierung der Emission von Treibhausgasen gegenüber 1990 um 40 % bis 2020 und um 80-95 % bis 2050 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020), S. 19“

Im Umweltbericht zum BVWP 2030 heißt es auf S. 116:

„Mit dem Energiekonzept von 2010 hat die Bundesregierung eine langfristige Strategie für die zukünftige Energieversorgung aufgestellt (BMWI & BMU 2010). In diese Strategie

wurde auch das rahmengebende, langfristige und ehrgeizige Klimaschutzziel der Bundesregierung zur Reduktion von [Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen)] integriert: Dieses Ziel sieht eine Senkung der bundesweiten THG-Emissionen bis 2050 um 80 % gegenüber 1990 vor. Um dieses Minderungsziel umzusetzen, wird bis 2050 folgender Entwicklungspfad verfolgt: Reduzierung der THG Emissionen bis 2020 um 40 %, bis 2030 um 55 %, bis 2040 um 70 % und um 80-95 % bis 2050, jeweils gegenüber 1990.“

Es ist damit eindeutig, dass der Bedarfsplan allein Informationen über national gesetzte Ziele zum globalen Klimaschutz enthält, aber keinerlei Informationen zu denjenigen Zielen, die sich aus internationalen Übereinkommen ergeben. Zum Zeitpunkt des Beschlusses des BVWP 2030 am 23.12.2016 hatte die Bundesrepublik Deutschland aber das Paris Abkommen (PA) bereits ratifiziert, was nämlich am 05.10.2016 geschehen war. Die im BVWP und im Umweltbericht genannten nationalen Ziele sind mit dem durch Art. 2 Abs. 1 PA festgelegten Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2°, möglichst 1,5° zu begrenzen, nicht vereinbar. Der BVWP lässt nicht einmal erkennen, dass die Bundesrepublik Deutschland sich mit der Ratifikation des PA dem Ziel der Herstellung der Klimaneutralität verpflichtet hat und das Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2°, möglichst 1,5° zu begrenzen, gemäß Art. 20a GG verfassungsrechtlich verbindlich ist. Der BVWP 2030 enthält aber keinerlei Informationen über die Ziele des PA und verletzt damit Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Buchst. e) der SUP-Richtlinie.

Dementsprechend hat der England and Wales Court of Appeal in einem vergleichbaren Fall der Verkehrsplanung entschieden, dass das Pariser Abkommen für den Verkehrsplan offensichtlich relevant ist und eine Verabschiedung ohne Auseinandersetzung mit den Zielen des PA Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Buchst. e) der SUP-Richtlinie verletzt und damit zu einer formellen Rechtswidrigkeit des Plans führt (vgl. England and Wales Court of Appeal, Plan B Earth v Secretary of State for Transport, 27.2.2020, C1/2019/1053 u.a.³). Nichts anderes kann im vorliegenden Fall für den BVWP 2030 gelten (vgl. auch Verheyen/Schayani, ZUR 2020, 412, beck-online).

c) Anhang I Buchst. f) der SUP-Richtlinie

Nach Anhang I Buchst. f) sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, einschließlich der Auswirkungen auf Aspek-

³ Abrufbar unter: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2020/214.html>.

te wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren zu ermitteln und zu bewerten. Auch hieran mangelt es dem Bedarfsplan.

Es findet sich keine nachvollziehbare Angabe der CO₂-Emissionen in 2030 im Umweltbericht bei Umsetzung der Straßenbaumaßnahmen und keine Prognose ohne Straßenaus- und -neubaumaßnahmen (vgl. die Kritik in der UBA-Stellungnahme: Die Vorgabe des „Aktionsprogramms Klimaschutz 2020“, im Verkehr minus 7-10 Mio. t CO₂ bis 2020, wurde ignoriert und damit auch der Kabinettsbeschluss vom 03.12.2014. [Umweltbundesamt (2016): Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht vom 29.4.2016. Dessau-Roßlau S. 57.]).

Auch die anderen Umweltziele sind laut Einschätzung des UBA praktisch vollständig verletzt. So war bspw. bei der Flächeninanspruchnahme eine Obergrenze von 1,9 Hektar Neuversiegelung pro Tag durch den BVWP zwischen BMU und BMVI vereinbart worden. Faktisch betrug die Neuversiegelung aber 2,9 ha/Tag.

Dass der potenzielle Infrastrukturbeitrag zum Klimaschutz hoch ist, zeigt auch das Gutachten im Auftrag des BMVI, wonach ca. 8 Mio. t CO₂ pro Jahr allein durch Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene eingespart werden könnten (vgl. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Ifeu-Institut/Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Deutsches Biomasseforschungszentrum (2016): Verlagerungspotenzial auf den Schienengüterverkehr in Deutschland. Berlin. I.A. des BMVI. Zu den Einsparungen im Personenverkehr vgl. Gutachten Personenbeförderung UBA 2020, Kapitel 2.2.5 und 2.2.6 und Kapitel 3).

Die Aufaddierung der CO₂-Emissionen aus den Verkehrsmodellen der Nutzen-Kosten-Analyse der einzelnen Baumaßnahmen (CO₂-Senkungen durch Stauauflösung oder CO₂-Erhöhung durch induzierte Verkehre auf diesen Abschnitten) vernachlässigt die Kapazitätserhöhungen in den baulich nicht veränderten Abschnitten des Netzes. Die Gesamtauswirkungen des Fernstraßenausbaus auf die CO₂-Emissionen, dessen Summationswirkungen werden gar nicht ermittelt. Dennoch belegt auch dieses partielle Ergebnis aus den NKA-Analysen, dass die CO₂-Emissionen der einzelnen Straßen-Baumaßnahmen um 500.000 Tonnen ansteigen.

Auch für die Abschätzung der ökologischen Wirkungen ist die Aufaddierung der einzelnen Naturschutzeingriffe unzulänglich. Ein Bezug zu den Biodiversitätszielen wird nicht hergestellt. Fast 90 Natura 2000-Gebiete würden laut Umweltbericht durch die Umsetzung der durch Straßenbaumaßnahmen des BVWP und des Bedarfsplans „erheblich beeinträchtigt“. Diese Umweltauswirkungen hätten beschrieben und bewertet werden müssen.

Nur durch Einrechnung eines CO₂-Senkungseffektes durch die Schienen- und Binnenschifffahrtsprojekte von rund 1 Mio. Tonnen wird künstlich eine positive CO₂-Bilanz des BVWP erreicht. Dass die Einsparungseffekte aus den Schienenwegen im Planungszeitraum tatsächlich eintreten, ist fernliegend. Denn der Bedarfsplan für die Bundesschienenwege ist nicht ausfinanziert, bspw. gibt es für den 8-10 Mrd. EUR teuren Großknotenausbau nur einen Platzhalter von 2 Mrd. Euro. Die im Umweltbericht behauptete CO₂-Absenkung bis 2030 durch den Ausbau der Bahn und der Binnenschifffahrt, die insgesamt zu einem CO₂-Minus führen soll, ist nicht belastbar. Bis 2030 wird kein einziger der hoch überlasteten fünf Großknoten der Bahn ausgebaut sein, noch ERTM/ETCS netz wirksam sein. Deshalb kann die Bahn bis dahin keine relevanten zusätzlichen Kapazitäten aufnehmen (im Schienen-Bedarfsplan 2011 wurden alle – höchst dringlichen – Knotenausbauprojekte gestrichen).

Bedenken bestehen gegen die Bedarfsplanung deshalb auch insoweit, als die Verpflichtung zur Ermittlung und Bewertung der CO₂-Emissionen des Plans in Rede steht.

d) Anhang I Buchst. h) der SUP-Richtlinie

Der BVWP 2030 erfüllt zudem nicht die Anforderungen, welche die EU-Kommission in ihren Leitlinien zur Implementierung des Klimaschutzes in die SUP und hier insbesondere in die Alternativenprüfung formuliert hat. Hierdurch wird Anhang I Buchst. h) der SUP-Richtlinie verletzt. Die Analyse vernünftiger Alternativen sollte wie oben bereits dargelegt insbesondere:

- den Kontext verschiedener Klimawandelszenarien und Klimaauswirkungen sowie mögliche vernünftige alternative Klimawandelzukünfte berücksichtigen und
- alternative Wege zur Erreichung der Plan-Ziele prüfen, insbesondere wenn der Plan wahrscheinlich negative Auswirkungen (entweder allein oder in Kombination mit anderen

Plänen oder Projekten) auf die Integrität von Natura 2000-Standorten hat und diese nicht über geeignete Minderungsmaßnahmen angegangen werden können.

Verschiedene Klimawandelszenarien und Klimawandelzukünfte werden im Bedarfsplan gar nicht betrachtet, obwohl es sich um einen Plan handelt, der vorgibt, welche Infrastrukturen u.a. im Bereich Straßenverkehr bis zum Jahr 2030 verwirklicht werden sollen. Dabei geht der Plan auch ganz konkret davon aus, dass die Projekte des vordringlichen Bedarfs in jedem Fall bis 2030 realisiert werden, wodurch bei Umsetzung dieses Vorhabens mit allein 605 Projekten in Form von Neu- und Ausbauten von Fernstraßen zu rechnen ist (vgl. Umweltbericht, S. 144), die wiederum eine „Laufzeit“ von mehreren Jahrzehnten haben. In diesem Kontext ist unverständlich, wieso der BVWP eine „deutlich längere Lebensdauer“ für Schienen- und Wasserstraßenprojekte annimmt. Diese Annahme hat jedenfalls bei den verkehrsbezogenen Luftschadstoffen (Stickstoffoxide (NOX), Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (HC), Feinstaub und Schwefeldioxid (SO₂)) dafür gesorgt, dass trotz der allein durch die Straßenprojekte zu erwartenden Mehrbelastung (+22.444 Tonnen/Jahr), die nur dank der Schienen- und Wasserstraßenprojekte verkehrsträgerübergreifend „nur“ zu einer prognostizierten Zunahme der Luftschadstoffemissionen um 17.549 Tonnen/Jahr führen, der Umweltbericht trotz dieser Zunahme über alle Schadstoffe zu einem „positiven Umweltnutzen“ von 1.216 Mio. EUR gelangen konnte. Offenbar wurde hier rechnerisch eine andere Laufzeit der Projekte für Schiene und Wasserstraßen berücksichtigt und damit der eigentliche Prognosehorizont 2030 verlassen.

Im Rahmen der Alternativenbetrachtung ist schließlich nicht nachvollziehbar, wieso diese nicht an dem Maßstab der Erfüllung verbindlicher Klimaschutzziele ausgerichtet wurde.

Der Bedarfsplan betrachtet insgesamt 3 Szenarien, nämlich das Investitionsszenario („wirtschaftlichstes Szenario, das letztlich ausgewählt wurde, ein Szenario 2, in dem der Zustand gemäß dem BVWP 2003 fortgeschrieben wurde („Szenario Status Quo“) und ein Szenario als „Nachhaltigkeitsszenario“, das aber nicht die Paris-Ziele zugrunde legt, sondern eher allgemein eine Stärkung der Investitionen in Schiene und Wasserstraße verfolgt (vgl. dazu BVWP 2030, S. 33/34).

Zum Vergleich dieser Alternativen bezogen auf das Klima heißt es im BVWP, Umweltbericht, S. 141 (ähnlich auf S. 147):

„Mit einer verstärkten Finanzierung von Schienen- und Wasserstraßenprojekten und somit einer Verlagerung des Ver-

kehrs weg von der Straße (Szenario 3) können klimaschädliche Emissionen deutlich stärker reduziert werden als bei den anderen Szenarien. Über Szenario 3 könnten CO₂-Einsparungen in einer Größenordnung von etwa 981.500 t/a umgesetzt werden, während das straßendominierte Szenario 1 zu einer Mehrbelastung mit CO₂ von etwa 655.300 t/a führt. Betrachtet man dem gegenüber die Gesamtemissionen an Treibhausgasen in Deutschland (siehe Kap. 5.5.2), die in der Größenordnung von etwa 900 Mio. Tonnen liegen, handelt es sich hier aber nur um vergleichsweise kleine Mengen von weniger als 0,1 %. In Bezug auf Luftschadstoffe liegen ebenfalls Vorteile bei Szenario 3. Mit Ausnahme der Kohlenwasserstoffe verursacht Szenario 3 bei allen Schadstoffgruppen geringere Emissionen.“

Diese Darstellung ist bereits deshalb auf Verzerrung der Realität angelegt, weil sie nur auf einen Abgleich mit den Gesamtemissionen abhebt, nicht aber auf die Gesamtemissionen aus dem Straßenverkehr oder zumindest aus dem Sektor Verkehr. Wie der Tabelle 26 im Umweltbericht zum BVWP entnommen werden kann, sind unter Berücksichtigung der Vorhaben des BVWP allein durch den Straßenverkehr jährliche CO₂-Emissionen von 144 Mio. t CO₂ in 2030 zu erwarten. Der Umweltbericht setzt die Planalternativen in keiner Weise zu diesen Emissionen in Beziehung, sondern redet letztlich den Beitrag des BVWP nur klein. Eine Berücksichtigung der Ziele hätte es auch erfordert, klar auszusprechen, dass die mit dem Szenario 1 prognostizierten Gesamtemissionen aus dem Straßenverkehr von 144 Mio. t CO₂ in 2030 mit den Minderungszielen für den Straßenverkehr nicht vereinbar sind. Wegen des bereits bei Verabschiedung des BVWP verbindlichen Ziels der Herstellung von Klimaneutralität (zur verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit dieses Ziels siehe BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Leitsatz 2) ist die Auswahl eines Szenarios, das keinen Minderungspfad bis 2030 aufzeigt, der geeignet ist, die Zwischenziele bis 2030 zu erreichen, wohl mindestens in besonderem Maße begründungspflichtig. Dies gilt insbesondere deshalb, weil mit dem – unter Klimaschutzgesichtspunkten letztlich aber auch unzureichenden – Szenario 3 eine Alternative zur Verfügung gestanden hat, die eine nicht unerhebliche Minderung von ca. 1 Mio. t CO₂ pro Jahr versprach. Mindestens hätte der BVWP Ausführungen dazu enthalten müssen, mit welchen Maßnahmen die erheblichen negativen Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder Programms verhindert, verringert und soweit wie möglich ausgeglichen werden sollen. Hierzu enthält der Umweltbericht keinerlei Angaben. Soweit er – wie das BVerfG – darauf abhebt, dass die zur Erreichung der Klimaziele im Verkehrsbereich notwendige Treibhausgasreduzierung nicht vorrangig durch die Verlagerung von Straßenverkehr auf andere Verkehrs-

träger, sondern durch die Kombination aus einer Effizienzsteigerung der Fahrzeuge und den verstärkten Einsatz treibhausgasneutraler Energie erreicht werden soll, geht dies bereits deshalb fehl, weil solche Maßnahmen (z.B. aus dem im Umweltbericht zum BVWP bereits berücksichtigten Aktionsprogramm Klimaschutz 2020) die Steigerungen, die durch den BVWP 2030 verursacht werden, noch gar nicht berücksichtigt werden konnten. Anhang I Buchst. g) der SUP-Richtlinie ist vielmehr dahingehend auszulegen, dass er Informationen über Maßnahmen des Plans selbst verlangt, mit denen die Umweltauswirkungen des konkreten Plans verhindert werden sollen. Hieran fehlt es vollständig.

Umweltschonende Alternativen wurden in großer Vielzahl, z.B. vom BUND (2013 bei der Anmeldung von Projekten bei den Auftragsverwaltungen der Länder, 2016 im Rahmen der offiziellen Öffentlichkeitsbeteiligung, sodann in Form einer Auswahl zur Ausschussberatung des Bundestags). Der BUND hat, ebenso die beteiligte Öffentlichkeit, keinerlei Bewertung der eingebrachten Vorschläge erhalten. Der Beteiligungsbericht, der nicht auf diese Alternativvorschläge eingeht, betrachtet diese umwelt- und klimaschonenden Alternativen ebenfalls nicht, sondern verweist auf die Zuständigkeit der Auftragsverwaltungen der Länder (vgl. BMVI: Bericht zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung des BVWP 2030, Berlin o.J., S. 55 f.). Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde aber auf Bundesebene durchgeführt, dort hätten die vorgeschlagenen vernünftigen Alternativen geprüft werden müssen.

Nach alledem verstößt der BVWP 2030 auch gegen Anhang I Buchst. g) und h) der SUP-Richtlinie.

e) Zwischenergebnis

Zusammenfassend betrachtet ist festzustellen, dass der gesetzliche Bedarfsplan 2030 für Straßen in mehrfacher Hinsicht Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der SUP-Richtlinie verletzt und deshalb formell rechtswidrig ist.

3. Rechtsfolge für die Plan- und Projektebene

Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts führt der Verstoß des BVWP 2030 gegen Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie dazu, dass Anlage 1 zum FStrAbG i.V.m. BVWP 2030 bei Entscheidungen über die Zulassung von Vorhaben im Rahmen von Planfeststellungsbeschlüssen unberücksichtigt bleiben muss. Planfeststellungsbeschlüsse, die sich maßgeblich sowohl in der Planrechtfertigung als auch in der Abwägung auf Anlage 1 zum FStrAbG i.V.m. BVWP 2030 und die aus § 1 Abs. 2 FStrAG folgende Bindungswirkung stützen, sind rechtswidrig.

II. Materielle Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 2 Satz 1 FStrAbG i.V.m. Anlage 1 wegen Unvereinbarkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen mit § 13 Abs. 1 KSG i.V.m. dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung und Art. 20a GG

Der gesetzliche Bedarfsplan 2030 für Straßen ist darüber hinaus nach hiesiger Einschätzung auch materiell verfassungswidrig.

Denn es ist anzunehmen, dass dieser mit § 13 Abs. 1 Klimaschutzgesetz (KSG) i.V.m. dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung und Art. 20a GG unvereinbar ist. Hierzu führt der zweite Abschnitt aus (2.), nachdem zur besseren Verständlichkeit zunächst die Bindungswirkung nach § 1 Abs. 2 FStrAG im ersten Abschnitt (1.) beleuchtet wird.

Die verbindlichen Klimaziele nach dem Klimaschutzgesetz können bei der Durchführung des Bundesverkehrswegeplans nicht erreicht werden. Dabei wohnt Art.20a GG ein Klimaschutzgebot inne, das unter Anderem zur Herstellung der Klimaneutralität verpflichtet, sodass alle Staatsgewalten, insbesondere der Gesetzgeber, alle Handlungen an diesem Ziel auszurichten hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 198). Auch die Exekutive muss im Rahmen ihrer Entscheidungen die ihr zustehenden Abwägungs- und Beurteilungsspielräume im Einklang mit Art. 20a GG ausüben (vgl. Faßbender, NJW 2021, 2085, Rn.34, beck-online). An diesem Ziel, das mit Ratifikation des Abkommens von Paris im Herbst 2016 verfassungsrechtlich verbindlich geworden ist, hat sich indes der Bedarfsplan bei seiner Verabschiedung am 23.12.2016 nicht ausgerichtet. Hierdurch ist die Planung mit den strikt verbindlichen Vorgaben des Art. 20a GG (vgl. zur Verbindlichkeit und Justiziabilität BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 2656/18 u.a., Leitsatz 2 lit. e) sowie Rn. 205 und 206) nicht vereinbar und damit verfassungswidrig. Die Bindungswirkung des BVWP bzw. der Anlage 1 zum FStrAbG nach § 1 Abs. 2 FStrAbG für Planfeststellungsbeschlüsse entfällt.

Denn der Bundesverkehrswegeplan, der in Form seiner Projektlisten die Grundlage für den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Anlage zu § 1 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG)) schafft, und somit selbst das Ergebnis des gesetzgeberischen Willens ist, infiziert mit seinen formellen und materiellen Mängeln unmittelbar § 1 Abs. 2 FStrAbG i.V.m. Anlage 1 als solches.

In der Folge gilt insbesondere, dass der BVWP 2030, bzw. Anlage 1 zum FStrAbG, einem Planfeststellungsbeschluss nicht gemäß § 1 Abs. 2 FStrAG als verbindlich zugrunde gelegt werden darf (dazu 3.).

1. Reichweite der Bindungswirkung nach § 1 Abs. 2 FStrAbG

Vorab ist es zunächst geboten, die Reichweite der Bindungswirkung des § 1 Abs. 2 FStrAbG näher zu beleuchten.

Bei der Planfeststellung für den Neu- oder Ausbau einer Bundesfernstraße ist von einer Planrechtfertigung auszugehen, wenn das Vorhaben in den Bedarfsplan für Bundesfernstraßen nach dem FStrAbG aufgenommen ist. Denn nach § 1 Abs. 2 FStrAbG entsprechen die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrAbG. Die Feststellung des Bedarfs ist danach für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich; sie ist so auch als Belang in der Abwägung zu berücksichtigen; die zeichnerische Darstellung des Bedarfsplans zum Fernstraßenausbaugesetz bindet hinsichtlich der Dimensionierung der Fernstraße und im Hinblick auf die dort erkennbare Netzverknüpfung. Diese Bindungen erstrecken sich auch in das gerichtliche Verfahren, d.h. auch die Gerichte dürfen wegen der Bindungswirkung nicht mehr prüfen, ob ein Bedarf für das Vorhaben existiert und ob es den Zielen des FStrG entspricht (st. Rspr.; vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 19. März 2003 – 9 A 33.02 –, DVBl. 2003, 1069 und juris, Rn. 23; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06. November 2019 – 8 C 10240/18 –, Rn. 102 - 103, juris m.w.N.). Dass ein Bedarf für das einzelne Vorhaben besteht, das Bestandteil der Anlage 1 zum FStrAbG ist, und das Vorhaben den Zielen des FStrG entspricht, ist auch für die Gerichte verbindlich.

Die gesetzliche Bedarfsfeststellung ist allein an den Vorgaben des Verfassungsrechts zu messen. Danach beschränkt sich deren gerichtliche Kontrolle auf die Frage, ob bei der Festlegung des Gesetzgebers die weitgesteckten Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens überschritten wurden. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Feststellung des Bedarfs eines Projekts evident unsachlich ist, wenn es also für das Vorhaben offenkundig keinerlei Bedarf gibt, der die Annahmen des Gesetzgebers rechtfertigen könnte, weil es etwa für die Aufnahme des Vorhabens in den Bedarfsplan im Hinblick auf die bestehende oder künftig zu erwartende Verkehrsbelastung oder auf die verkehrliche Erschließung eines zu entwickelnden Raumes an jeglicher Notwendigkeit fehlte oder wenn sich die Verhältnisse seit der Bedarfsentscheidung des Gesetzgebers so grundlegend gewandelt hätten, dass das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd erreicht werden könnte (st. Rspr.; vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2007 – 9 B 14.06; BVerwGE 146, 254 und juris, Rn. 21; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06. November 2019 – 8 C 10240/18 –, Rn. 105, juris; Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Februar 2020 – 4 KS 2/16 –, Rn. 62 - 63, juris).

Aus hiesiger Sicht heißt dies umgekehrt, dass wenn sich seit Erlass des FStrAbG die Verhältnisse grundlegend gewandelt haben und verbindliche Klimaziele nach dem KSG bei Durchführung des BVWP nicht erreicht werden können, eine gesetzliche Bedarfsfeststellung ebenfalls entfallen muss (vgl. auch Faßbender, NJW 2021, 2085, Rn. 34, beck-online, der die Überprüfung bereits getroffener Bedarfsfeststellungen im Einzelfall für erforderlich hält, um bereichsspezifische Reduktionsvorgaben des KSG zu erfüllen). Dem steht die Entscheidung des BVerwG zur A39 (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132- 171) auch nicht entgegen. Denn in den Entscheidungsgründen befasste sich der Senat mit Fragen der Verfassungswidrigkeit nicht, sondern traf nur kurze Aussagen zu Fragen der SUP. Im Kontext zum Klimawandel hat der Senat in der mündlichen Verhandlung zur A39 ausweislich von Veröffentlichungen der Prozessbeteiligten darauf hingewiesen, dass zum damals maßgeblichen Zeitpunkt mangels Existenz eines Klimaschutzgesetzes keine ausdrückliche materiell-rechtliche Berücksichtigungspflicht oder gesetzliche Emissionsreduktions- und Sektorziele vorlägen, an deren Maßstab der BVWP gemessen werden könnte (Verheyen/Schayani, ZUR 2020, 412, beck-online). Dies hat sich mit dem Erlass des KSG grundlegend geändert.

Das BVerfG hat kürzlich klargestellt, dass Art. 20a GG ein Klimaschutzgebot innewohnt, das zur Herstellung der Klimaneutralität verpflichtet und alle Staatsgewalten, insbesondere der Gesetzgeber alle Handlungen an diesem Ziel auszurichten hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 198). Im Hinblick auf den hohen Verursachungsanteil des Verkehrs an den bundesweiten CO₂-Emissionen, gilt dies in besonderem Maße für die gesetzgeberische Tätigkeit in den Bereichen Mobilität und Transport (vgl. Hermes/Krager/Weiß, Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz -Kurzgutachten, Mai 2021, S.8). Die Exekutive muss im Rahmen ihrer Entscheidungen die ihr zustehenden Abwägungs- und Beurteilungsspielräume im Einklang mit Art. 20a GG ausüben (vgl. Faßbender, NJW 2021, 2085, Rn.34, beck-online).

An diesem Ziel, das mit Ratifikation des PA im Herbst 2016 verfassungsrechtlich verbindlich geworden ist, hat sich der BVWP bereits bei seiner Verabschiedung am 23.12.2016 nicht ausgerichtet (vgl. BVWP 2030 S. 34):

„Die Alternativen zeigen das erwartete Bild der Verkehrsträger:

Straßenprojekte tragen durch die Beseitigung von Engpässen und Verbesserungen der Infrastruktur vor allem zu Zeitgewinnen, Kosteneinsparungen und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit bei. Dabei entstehen die Nutzen vor allem unmittelbar für die Verkehrsteilnehmer. Die Wirkungen der BVWP-Projekte auf CO₂ und Schadstoffe haben bei der Straße durchschnittlich einen negativen Zielbeitrag. Bei Schienen- und Wasserstraßenprojekten entsteht

dagegen im Schnitt ein geringerer Nutzen für die Verkehrsteilnehmer. Allerdings können diese Projekte dazu beitragen, klimaschädliche Emissionen und Schadstoffe zu reduzieren. Die internen Nutzen der Verkehrsteilnehmer übersteigen jedoch die monetarisierten Umweltwirkungen bei allen Verkehrsträgern um ein Vielfaches. Entsprechend ist das an der Verkehrsleistung orientierte Szenario 1 das wirtschaftlichste Szenario (Mittleres NKV=3,8). Das Status-quo Szenario 2 (NKV=3,2) und Szenario 3 mit einer Stärkung der Investitionen in Schiene und Wasserstraße (NKV=2,3) bleiben trotz der besseren Umweltutzen weit hinter der Wirtschaftlichkeit des Verkehrsleistungs-Szenario 1 zurück.

Aus Sicht der umwelt- und naturschutzfachlichen Größen tragen die Projekte aller Verkehrsträger zur zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen bei. Dabei ist die durchschnittliche Flächeninanspruchnahme der Straße je investierten Euro fast fünfmal so groß wie bei der Schiene und sogar zwölfmal größer als bei der Wasserstraße.“

Der Bedarfsplan schert sich damit materiell nicht um die Klimaziele, sondern richtet seine Auswahlentscheidung allein an Wirtschaftlichkeitskriterien aus, die ihrerseits den höchsten Nutzen für den individuellen Verkehrsteilnehmer anstreben. Bereits diese Grundausrichtung des Plans ist letztlich mit dem Gewicht der Belange des Klimaschutzes unvereinbar. Genau genommen taucht das Wort „Klima“ im BVWP selbst exakt dreimal auf – in nicht relevanten Zusammenhängen und erkennbar nicht im Sinne eines relevanten Abwägungsbelangs. Es wird dabei nicht verkannt, dass es auf die Erwägungen des Gesetzgebers im Rahmen der Normsetzung nicht maßgeblich ankommt, sondern auf das Abwägungsergebnis (vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 241). Aber gerade das Ergebnis der Normsetzung ist mit Art. 20a GG unvereinbar und eine weitere Anwendung des BVWP verfassungswidrig, jedenfalls soweit er bis 2030 die Realisierung von 900 Straßenbauprojekten vorsieht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

2. Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen

Hierfür ist zunächst maßgeblich, dass ausweislich einer Antwort des BMVI auf eine kleine Anfrage im Bundestag, welche Neu- und Ausbauprojekte bei Bundesstraßen und Bundesautobahnen die Bundesregierung bis zum Jahr 2030 tatsächlich zu realisieren plant, vom BMVI offenbar noch im Dezember 2020 erklärt wurde, die im BVWP enthaltenen Maßnahmen der Dringlichkeitskategorien „laufende und fest disponierte Projekte“ sowie „Vordringlicher Bedarf (mit Engpassbeseitigung)“ bis zum Jahr 2030 umgesetzt bzw. begonnen werden sollen, wobei von über 900 Projekten ausgegangen wird (vgl. Drucksache 19/23823, dort S. 9).

Aufgrund der Bindungswirkung des Plans über § 1 Abs. 2 FStrAbG i.V.m. Anlage wären alle Behörden gehalten, eine Planrechtfertigung und ein hohes Gewicht des Verkehrsbedarfs im Rahmen der Abwägung bei jedem einzelnen Vorhaben des vordringlichen Bedarfs und bei den laufenden und fest disponierten Vorhaben, die ebenfalls dem vordringlichen Bedarf zugeordnet sind, zugrunde zu legen. Dies führt letztlich genau zu dem vom BVerfG beanstandeten Klimaschutz „ins Blaue hinein“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 218).

Weil die Vorgaben des Art. 20a GG, bzw. einfachgesetzlich geregelt aus § 13 KSG, gerade auf der vorgelagerten Planungsebene des BVWP zu beachten sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2019 – 9 A 13/18 –, BVerwGE 166, 132-171, Rn. 25; Faßbender, NJW 2021, 2085, Rn. 34, beck-online), müsste der Bedarfsplan letztlich mit den Klimaschutzziele vereinbar sein. Dies wäre er aber nur dann, wenn angenommen werden kann, dass die nach dem KSG verbindlichen Klimaschutzziele auch unter Berücksichtigung des BVWP für den Verkehrssektor erreicht werden können, bspw. indem die vom BVerwG im Verfahren zur A39 angesprochenen weiteren Maßnahmen abseits der Errichtung von Straßen eine Erreichung der Ziele erwarten lassen.

Genau hieran fehlt es aber und zwar in dramatischer Weise:

Legt man die Ziele des KSG in der Fassung 2019 zugrunde, ist festzustellen, dass bereits die dort für den Verkehrssektor vorgegebenen Ziele nach allen bekannten und sogar den im Auftrag des BMVI erstellten Prognosen bis 2030 nicht erreicht werden können.

Der BVWP ging, wie oben bereits dargelegt, davon aus, dass der Straßenverkehr 2030 mit 144 Mio. t CO₂ zum Treibhausgasausstoß beitragen wird.

Ausweislich des im Auftrag des UBA berechneten Referenzszenarios (Szenario, in dem die zuletzt konkret beschlossenen Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 nicht umgesetzt werden) trägt der Straßenverkehr mit einem Anteil von 145,4 Mio. t CO₂ (bei einem Gesamtanteil des Sektors Verkehr von 150,3 Mio. t CO₂) zu den Treibhausgasen bei (vgl. Umweltbundesamt, Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, UBA-Bericht 33/2020, dort S. 215 (Tabelle 90)). Dies deckt sich bei nur geringen Abweichungen mit der Prognose des BVWP von 144 Mio. t CO₂. Das Sektorziel des KSG liegt für den Sektor Verkehr in 2030 bei 95,0 Mio. t CO₂ und wird in diesem Szenario um 55,3 Mio. t CO₂ überschritten, wobei weit über 90% allein dem Straßenverkehr zuzurechnen sind.

Selbst wenn man alle Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung in die Berechnung mit einbezieht („Szenario Klimaschutzprogramm 2030“), werden die Ziele des KSG 2019 deutlich

verfehlt. In die Berechnung wurden insoweit 18 Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm einbezogen, einige weitere flankierend berücksichtigt (vgl. Umweltbundesamt, Abschätzung der Treibhausgasminde- rungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, UBA-Bericht 33/2020, dort S. 216 f. (Tabelle 91) sowie ausführlich zur Berücksichtigung der Maßnahmen S. 217 bis 230).

Zu den Gesamtergebnissen heißt es (vgl. Umweltbundesamt, Abschät- zung der Treibhausgasminde rungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, UBA-Bericht 33/2020, dort S. 231 (Tabelle 96) sowie ausführlich zur Berücksichtigung der Maßnahmen S. 217 bis 230) :

„Im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 sinken die Treibhaus- gasemissionen bis zum Jahr 2030 auf 128,4 Mio. t CO₂e (Tabelle 96). Gegenüber dem Ziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes von 95 Mio. t CO₂e verbleibt also eine Lücke von 33,4 Mio. t CO₂e. Der THG-Minderungsbeitrag im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 gegenüber dem Referenzszenario liegt im Jahr 2025 bei 9,5 Mio. t CO₂e und steigt bis zum Jahr 2030 auf 21,9 Mio. t CO₂e an. Es zeigt sich, dass bereits ab 2020 die im Bundes-Klimaschutzgesetz vorgegebenen Emissionsbudgets des Verkehrssektors nicht ein- gehalten werden.“

Eine im Auftrag des BMWV von der Prognos AG erstellte Studie kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Dort wird angenommen, dass die THG- Emissionen des Verkehrssektor im Szenario mit Klimaschutzprogramm gegenüber der Referenz um nur rund 23 Mio. t CO₂ auf 125 Mio. t CO₂ im Jahr 2030 sinken. Gegenüber dem Reduktionsziel des Bundes- Klimaschutzgesetzes von 95 Mio. t CO₂ verbleibt nach dieser Prognose eine Ziellücke von rund 30 Mio. t CO₂. Gegenüber 1990 werden die THG-Emissionen um 23 % reduziert. Bezogen auf die angestrebte Min- derung im Zeitraum 1990 bis 2030 von 42 % entspricht dies einer Zieler- reichung von 56 %. (Vgl. BMWV „Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050“).

Der Zielverfehlungsgrad des Verkehrssektors ist damit ausweislich aller aktuellen Erkenntnisse bereits bei Berücksichtigung des KSG 2019 dra- matisch.

Legt man den Maßstab der verschärften Zielvorgaben nach dem neuen KSG 2021 zugrunde, wird die Lücke noch deutlich größer.

Das neue KSG sieht neue nationale Klimaschutzziele vor. Das beste- hende nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 wird auf mindestens 65 Prozent erhöht. Für das Jahr 2040 gilt ein neues nationales Klima- schutzziel von mindestens 88 Prozent. Bis zum Jahr 2045 sind die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern, dass Netto- Treibhausgasneutralität erreicht wird. Für den Verkehrssektor sind im Jahr 2030 nach § 4 Abs. 1 KSG i.V.m. Anlage 2 nur noch 85 Mio. t CO₂

zulässig, sodass bei Berücksichtigung aller bisher in den gültigen Klimaschutzprogrammen vorgesehener Minderungsmaßnahmen für den Verkehrssektor ein Defizit zwischen 40 und 45 Mio. t CO₂ in 2030 zu prognostizieren ist.

Der Umweltbericht zum BVWP geht auf S. 146/147 davon aus, dass über die Schienen- und Wasserstraßenprojekte des Vordringlichen Bedarfs (VB/VB-E) insgesamt eine Minderung der Emissionen zu verzeichnen sei, wodurch im Saldo eine Einsparung von etwa 491.453 Tonnen CO₂ pro Jahr und damit ein positiver Umweltnutzen in Höhe von 1.191 Mio. Euro für den Gesamtplan konstatiert werden könne. Betrachtet man hingegen allein die Summe der Straßenprojekte, ergibt sich eine negative Bilanz, es wird mehr CO₂ freigesetzt als ohne die geplanten Straßen und zwar konkret in einem Umfang von 545.323 t CO₂.

Hingegen haben die Schienen- und Wasserstraßenprojekte des BVWP 2030 zusammengenommen ein Minderungspotential von 1.036.776 t CO₂ pro Jahr. In Summe bewirken diese in Kombination mit den Straßenbauprojekten aber nur eine Minderung um eine halbe Million t CO₂, weil „dank“ des Straßenverkehrs das Minderungspotential der Schienen- und Wasserstraßenprojekte zu wesentlichen Teilen wieder aufgefressen wird.

Im Umweltbericht wird betont, dass der „Effekt“ des BVWP weniger als 0,1 % der jährlichen Gesamtemissionen an Treibhausgasen in Deutschland, die bei etwa 900 Mio. Tonnen lägen, entspreche. Hier ist bereits nicht nachvollziehbar, wieso der Effekt des BVWP 2030 in Beziehung zum gesamtdeutschen CO₂-Ausstoß gesetzt wird, anstatt den Anteil der Emissionen des Verkehrssektors oder das Minderungspotential zur Schließung von Lücken in der Zielerfüllung in den Blick zu nehmen.

Wird dies betrachtet, fällt auf, dass der Beitrag der Straßenprojekte im BVWP insgesamt einen Anteil von immerhin 0,38 % an den Gesamtemissionen des Straßenverkehrssektors in Höhe von 144 Mio. T CO₂ in 2030 einnimmt. Legt man das für den Verkehrssektor auch unter Berücksichtigung aller Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 hinsichtlich der Erfüllung der Ziele 2030 gemäß dem KSG 2019 verbleibende Zieldefizit von 33,4 Mio. t CO₂ (UBA) oder von 30 Mio. t CO₂ (BMVI) zugrunde, so wird deutlich, dass der Beitrag des BVWP an diesem Zieldefizit immerhin 1,63 % (UBA) bzw. 1,81 % beträgt. Gerade mit Blick darauf, dass in diesen Szenarien alle weiteren Minderungsmaßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 bereits berücksichtigt sind und neue Maßnahmen erst diskutiert, beschlossen und auf den Weg gebracht werden müssen, ist anzunehmen, dass das offenkundige Minderungspotential, das in einem Überdenken der Notwendigkeit der Straßenprojekte des BVWP 2030 liegt, nicht ungenutzt bleiben darf. Andernfalls droht die Situation, dass aufgrund der Bindungswirkung des BVWP auf Ebene der Zulassung einzelner Projekte Fakten geschaffen

werden, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Solange der Gesetzgeber keinen schlüssigen und plausiblen Minderungspfad für den Verkehrssektor zur Erreichung der gesetzlich und verfassungsrechtlich verbindlichen Minderungsziele bis 2030 vorgelegt hat, kann die Verwaltung nicht verpflichtet sein, Straßenprojekten einen zwingenden Bedarf und ein hohes Gewicht als „im öffentlichen Interesse stehendes Projekt“ zuzubilligen. Vielmehr muss der Verwaltung gestattet sein, die auf Ebene des BVWP 2030 versäumte Prüfung der Vereinbarkeit mit den Zielen des Klimaschutzgesetzes auf Projektebene nachzuholen und die Bedarfsfrage gerade im Lichte der Klimaschutzziele neu zu bewerten, woran sie bei bestehender Bindungswirkung des BVWP gehindert wäre. Die Dimension der Verfehlung der Klimaschutzziele 2030 durch den Verkehrssektor unterscheidet sich auch deutlich von der Zielverfehlung in anderen Sektoren. Während in den anderen Sektoren mit Ausnahme der Landwirtschaft bezogen auf die Ziele des KSG 2019 eher geringere Zielverfehlungen prognostiziert werden, ist das Defizit im Verkehrssektor mit ca. 50% erheblich. Aufgrund des Umstandes, dass der BVWP 2030 ausschließlich Projekte enthält, die eine Lebensdauer von mehreren Jahrzehnten aufweisen und damit langfristig sowohl finanziell als auch hinsichtlich der Ausrichtung der Mobilität auf den motorisierten Individualverkehr Zwangspunkte für lange Zeiträume geschaffen werden, ist die weitere Anwendung des BVWP für Straßenprojekte vor Art. 20a GG und den Freiheitsrechten künftiger Generationen nicht zu rechtfertigen. Dies gilt letztlich vor allem deshalb, weil der BVWP mit dem Ziel der Planung und Realisierung von 900 Straßenverkehrsprojekten in Form des Neu- oder Ausbaus in keiner Form an den Klimaschutzziele ausgerichtet ist und erhebliche Minderungspotentiale für den Verkehrssektor vereitelt. Es hat wenig Sinn, in den Jahren 2020 bis 2030 neue Straßen zu bauen, die unter Berücksichtigung der – angesichts der im Verkehrssektor aufzuholenden Minderungen – zu erwartenden Neujustierung der Mobilität zum Zeitpunkt ihrer Bereitstellung nicht mehr benötigt werden oder gar nicht genutzt werden dürfen. Dies wäre nur dann anders, wenn gerade für ein konkret in Rede stehendes Projekt ein konkreter und langfristiger Bedarf auch unter Berücksichtigung des Ziels der Klimaneutralität bejaht werden könnte. Eine solche Prüfung dürfte die Planfeststellungsbehörde nach geltender Rechtslage aber jedenfalls mit einem abweichenden Ergebnis gar nicht durchführen, vielmehr müsste sie aufgrund der Bindungswirkung des FStrAbG davon ausgehen, dass das jeweilige Projekt, das der BVWP 2030 vorsieht, unbedingt gebraucht wird, in hohem öffentlichen Interesse steht und dringlich realisiert werden muss.

3. Rechtsfolgen für die Plan- und Projektebene

Nach alledem muss gelten, dass die Bindungswirkung nach § 1 Abs. 2 FStrAbG i.V.m. Anlage i.V.m. BVWP 2030 für konkrete Planfeststellungsverfahren zu hinterfragen ist.

Ein Planfeststellungsbeschluss, der sich auf die Bindungswirkung des BVWP stützt, kann sowohl an einem Rechtsmangel im Zusammenhang mit der Prüfung der Planrechtfertigung, vor allem aber an einem erheblichen Abwägungsmangel leiden, da der gesetzlichen Bedarfsfeststellung ein besonderes Gewicht in der Abwägung zugewiesen wird, das außer Verhältnis zu ihrer objektiven Gewichtigkeit steht. Ein solcher Planfeststellungsbeschluss verstößt gegen § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG, wonach die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen haben.

Auch etwaige Folgeentscheidungen der Behörde, wie etwa eine Person zu enteignen, um das Vorhaben zu realisieren, können nicht mit einem angeblich hohen öffentlichen Interesse an der Verwirklichung eines Vorhabens des vordringlichen Bedarfs gerechtfertigt werden. Denn der gesetzliche Bedarfsplan 2030 für Straßen und das Vorhaben können nur dann in rechtmäßiger Weise Grundrechte einer Person beschränken, wenn sie ihrerseits mit Art. 20a GG vereinbar sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 190; Faßbender, NJW 2021, 2085, Rn.34, beck-online). Wie das BVerfG klargestellt hat, ist die Vereinbarkeit grundrechtsbeschränkender Maßnahmen mit Art. 20a GG mit den Freiheitsrechten des Einzelnen verknüpft und insoweit justizierbar. Für den gesetzlichen Bedarfsplans 2030 für Straßen, der wie gezeigt mit den Klimaschutzziele bereits des KSG 2019 und erst Recht mit denen des KSG 2021 unvereinbar ist, ist eine Unvereinbarkeit mit Art. 20a GG zu konstatieren. Ist ein Planfeststellungsbeschluss, der sich auf die Bindungswirkung des BVWP 2030 nach § 1 Abs. 2 FStrAbG stützt, Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, so kann das Vorstehende im Klageverfahren geltend gemacht werden. Zugleich kann angeregt werden, dass das Gericht das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des BVerfG zur Unvereinbarkeit des § 1 Abs. 2 FStrAbG i.V.m. Anlage 1 i.V.m. BVWP 2030 mit Art. 20a GG nach Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG einzuholen hat.

III. Auswirkungen des Klimabeschlusses des BVerfG auf die Planfeststellungsebene bei Straßenbauvorhaben

Unabhängig von der Frage der Bindungswirkung des Bedarfsplans muss jede Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung bei der Entscheidung über ein Straßenbauvorhaben die Belange des Klimaschutzes gemäß § 13 Abs. 1 KSG in die Abwägung einstellen. Andernfalls leidet der Planfeststellungsbeschluss an einem Abwägungsdefizit.

Denn ungeachtet der Angemessenheit der Ziele des KSG vom Dezember 2019 und der Rechtsnatur des Paris Übereinkommens gelten seit Inkrafttreten des KSG verbindliche und sektorbezogene Ziele, die auf Europarecht basieren (nationale Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG und Anlage 2 KSG). Die verbindlichen Reduktionsziele für den Sektor Verkehr binden alle Behörden gleichermaßen und sind auch im Rahmen von laufenden Planungen von Straßenbauvorhaben oder anderen Planungen und Genehmigungen zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigungspflicht ergibt sich unmittelbar aus § 13 Abs. 1 KSG, der bestimmt, dass die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen (vgl. Verheyen/Schayani, ZUR 2020, 412, beck-online, Faßbender, NJW 2021, 2085, Rn. 34, beck-online; Wickel, ZUR 2021, 332, 337f., beck-online).

In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/14337, S. 36) heißt es hierzu:

„Absatz 1 gebietet allen Trägern öffentlicher Aufgaben, den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Das Berücksichtigungsgebot konkretisiert die allgemeine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und kommt bei allen ihren Planungen und Entscheidungen zum Tragen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Entscheidungsspielräume bestehen. Das Gebot umfasst sowohl Verwaltungsentscheidungen mit Außenwirkung als auch Entscheidungen ohne Außenwirkung, wie die Verwaltung eigenen Vermögens, Beschaffung oder andere wirtschaftliche Aktivitäten. Dies gilt insbesondere, soweit die zugrundeliegenden Vorschriften bestimmte Entscheidungen vom Vorliegen von „öffentlichen Interessen“ oder „vom Wohl der Allgemeinheit“ abhängig machen, wenn sie den zuständigen Stellen Planungsaufgaben geben oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zuweisen. In einigen Bundesgesetzen, wie dem Baugesetzbuch, wird der Klimaschutz bereits ausdrücklich als zu berücksichtigendes öffentliches Interesse aufgeführt, in anderen Gesetzen ist dies jedoch bisher nicht der Fall. Diese Regelungslücke wird durch Absatz 1 querschnittsartig geschlossen.“

Weiter führt die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 36:

„Der Zweck des Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgesetzten Ziele sind bei diesen Entscheidungen in die Erwägungen einzubeziehen. Dabei sind die Bedeutung der Entscheidung für den Klimaschutz zu ermitteln und Klimaschutzgesichtspunkte zu berücksichtigen, soweit keine entgegenstehenden, überwiegenden rechtlichen oder sachlichen Gründe vorliegen.“

Hieraus ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Klimaziele gerade auch bei Einzelentscheidungen mit Außenwirkung berücksichtigt wissen wollte. Auch wenn ein einzelnes Vorhaben nur zu einem geringen Bruchteil zu den jährlichen weltweiten THG-Emissionen beiträgt, verbieten es die zu erwartenden katastrophalen Umweltfolgen des Klimawandels, den Klimawandel zu vernachlässigen. Eine Berücksichtigung von THG-Emissionen ist den Vorhabenträgern und den zuständigen Behörden grundsätzlich auch zumutbar. Der Zeit- und Kostenaufwand ist überschaubar. Vorhabenträger müssen nur die eigenen Emissionen ermitteln. Ein unverhältnismäßiger Mehraufwand wird daher in der Regel nicht verursacht (so bereits Würtenberger, ZUR 2009 Heft 4, 171, beck-online zur Berücksichtigungspflicht im Rahmen der UVP). Gerade bei Verkehrsvorhaben ist es ohne weiteres möglich, eine quantifizierte Treibhausgasemissionsbilanz aufzustellen, da mit vergleichsweise geringem Aufwand auf der Basis des Verkehrsgutachtens und eines Luftschadstoffgutachtens auch Aussagen zu den vorhabenbedingten Veränderungen der verkehrlichen Treibhausgasemissionen getroffen werden können (vgl. Balla/Borkenhagen/Günnewig, ZUR 2019, 323, beck-online).

Diese Literaturansicht wird bestätigt durch den Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 198), das klargestellt hat, dass alle Staatsgewalten Art. 20a GG, der ein Klimaschutzgebot und eine Zielvorgabe der Klimaneutralität enthält, bei allen ihren Handlungen entsprechend seines Gewichts zu berücksichtigen haben und insbesondere das Ziel der Klimaneutralität hierbei anstreben müssen.

Einer Planfeststellungsbehörde ist es deshalb verwehrt, zu behaupten, dass die Wirkungen eines von ihr zugelassenen Vorhabens keine Wirkungen auf das Makroklima haben. Vielmehr sind die Beiträge eines konkreten Vorhabens im Wege von entsprechenden Berechnungen feststellbar und können in Beziehung gesetzt werden zu den Emissionsbudgets, die für die jeweiligen Sektoren vorgesehen sind, und den bisherigen Grad der Zielerreichung mit betrachten.

Da das Gebot der Klimaneutralität Ausdruck des Vorsorgegrundsatzes ist und gerade auch von den Behörden angestrebt werden soll, ist der aus Sicht des Art. 20a GG gebotene Weg, bei jedem einzelnen Projekt das Ziel der Klimaneutralität anzustreben, um eben im Zweifel keinen weiteren Beitrag zu den CO₂-Emissionen zu leisten. Selbst wenn man also Verständnis für die Schwierigkeit der Planfeststellungsbehörde aufbringt, den ohne weiteres berechenbaren konkreten Emissionsbeitrag eines Vorhabens an den nationalen

Klimaschutzzielen oder den Emissionsbudgets zu messen, zwingt Art. 20a GG i.V.m. mit den Freiheitsrechten in der Lesart des BVerfG gerade dazu, den konkreten Emissionsbeitrag des Vorhabens zu berechnen. Denn wenn – wie bei Straßenbauvorhaben – das einzelne Vorhaben nicht klimaneutral ausgestaltet werden kann, bedeutet dies nicht, dass nicht Vorhaben geringer dimensioniert werden können oder konkrete Vorgaben bspw. über die beim Bau zu verwendenden Materialien mit Blick auf deren CO₂-Bilanz oder Vorgaben zu geringeren baulichen Eingriffen in die Böden oder Landschaftsteile im Planfeststellungsbeschluss vorgesehen werden können, um die CO₂-Auswirkungen zumindest so weit wie technisch möglich zu mindern. In solchen Maßnahmen steckt nach aktuellen fachlichen Erkenntnissen ein ganz erhebliches Minderungspotential, das gemäß den Vorgaben von § 13 Abs. 1 KSG i.V.m. Art. 20a GG genutzt werden muss.

Ein Ermessen dürfte der Planfeststellungsbehörde insoweit nicht zustehen, weil das Gebot der Klimaneutralität als positive Hinwirkungsverpflichtung zu verstehen ist und offensichtliche Möglichkeiten der Reduzierung nicht ungenutzt bleiben können, gerade weil es um langfristig wirksame Infrastrukturen geht, die über Dekaden Einfluss auf die CO₂-Bilanz haben werden.

Zugleich zwingen das Klimaschutzgebot und das Ziel der Klimaneutralität dazu, Alternativen in Betracht zu ziehen, die dem Ziel der Klimaneutralität besser entsprechen. Zugleich muss die Tatsache, dass das zugelassene Vorhaben nicht klimaneutral ist, in der Abwägung und Gewichtung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange erkennbar berücksichtigt werden. Selbst wenn entgegen der obigen Ausführungen am BVWP 2030 und dessen Bindungswirkung etwa für Bedarf, Straßenklasse und Anzahl der Spuren festgehalten würde, gewinnt mit § 13 Abs. 1 KSG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsrechten der vom BVerwG angesprochene Grundsatz, dass eine Planfeststellungsbehörde ein Vorhaben des vordringlichen Bedarfs wegen entgegenstehender Belange auch ablehnen kann und ggf. muss, eine besondere Bedeutung.

Eine besondere Bedeutung gewinnt zudem der Aspekt der Alternativenbetrachtung unter Berücksichtigung der Klimaschutzziele. Denn gerade weil die Beurteilung einzelner Vorhaben im Lichte der Klimaschutzziele fachlich schwierig ist und teilweise die für die Vorhabenzulassung erforderlichen konkreten Größen, an denen ein Vorhaben gemessen werden kann, in der Regel fehlen dürften, kann die Behörde dem Gebot des Art. 20a GG nur gerecht werden, wenn sie grundsätzlich anstrebt, nur CO₂-neutrale Vorhaben zuzulassen und in dem Fall, in dem dies nicht gelingt, ernsthafte Alternativen zur Verwirklichung der – ggf. anzupassenden – Planungsziele zu erwägen und für den Fall, dass solchen Alternativen unüberwindliche Belange von hohem Gewicht entgegenstehen, jedenfalls konkrete Ausführungsalternativen betrachten und durch Nebenbestimmungen sichern, die den Klimabeitrag des Projekts so weit als möglich mindern. Nur so kann Art. 20a GG mit dem Gewicht, das ihm das BVerfG in seinem Beschluss zugesprochen hat, auch in der Planungspraxis umgesetzt werden.

Die Rechtsprechung, die nach § 31 BVerfGG ebenfalls an die Entscheidung des BVerfG gebunden ist, muss und wird dafür Sorge tragen, dass die praktische Handhabung des Art. 20a GG gerade in der Projektplanung rasch an Konturen gewinnt. Anderenfalls ist mit Blick auf die sich immer schnelleren schließenden zeitlichen Handlungsfenster offenkundig, dass die Klimawende nicht gelingen wird. Der durch den BVerfG-Beschluss vorgezeichnete Weg der grundsätzlichen Verpflichtung zur Klimaneutralität jedes einzelnen Projekts erfordert,

- dass ein Bewusstsein geschaffen wird für das Ziel der Klimaneutralität,
- dass die CO₂-Emissionen ermittelt und betrachtet werden und auch in der Kostenbewertung des Vorhabens angemessen Berücksichtigung finden können,
- dass gerade bei der Zulassung nicht klimaneutraler Projekte zumindest sichergestellt wird, dass diese tatsächlich alternativlos sind und
- dass sichergestellt wird, dass im Falle einer Zulassung alle Anstrengungen unternommen wurden, um den CO₂-Beitrag weitestgehend zu mindern.

Eine Klimarelevanz ergibt sich nicht nur aus den Emissionen (allein in der Bauphase entstehen hunderttausende von Tonnen CO₂), sondern z.B. auch durch überbaute Böden oder Waldflächen, die CO₂-Speicher darstellen und selbst durch Kompensationen ggf. nicht angemessen ausgeglichen werden können.

IV. Zusammenfassung

Der gesetzliche Bedarfsplan 2030 für Straßen, der mit seinen Projektlisten für die Bundesfernstraßen (Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG) nach § 1 Abs. 2 FStrAbG die gesetzliche Planrechtfertigung für eine Vielzahl von Vorhaben liefert, ist formell rechtswidrig und materiell verfassungswidrig.

Die formelle Rechtswidrigkeit, mit der sich der zweite Abschnitt (II.) befasst, resultiert aus einer Unvereinbarkeit mit Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Richtlinie 2001/42/EG – Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUP-RL). Die Mängel hinsichtlich der Strategischen Umweltprüfung können und sollten durch eine neue SUP und eine erneute Entscheidung über die Verkehrsbedarfsplanung behoben werden.

Materiell verfassungswidrig ist der Bedarfsplan mit der Folge, dass die Bindungswirkung nach § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG i.V.m. Anlage 1 i.V.m. BVWP 2030 entfallen, weil er mit § 13 Abs. 1 KSG i.V.m. dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung und Art. 20a GG unvereinbar ist.

In der Konsequenz müssen Planfeststellungsbeschlüsse über Vorhaben, die in der Anlage 1 zum FStrAbG ausgewiesen sind, wegen der formellen Unionsrechtswidrigkeit des § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG i.V.m. Anlage 1 i.V.m. BVWP 2030 diese Bestimmungen unangewendet lassen und dürfen sich auch wegen der materiellen Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 2 FStrAbG i.V.m. Anlage 1 nicht auf die durch diese Bestimmungen erreichte Bindungswirkung stützen.

Unabhängig von der Frage der Bindungswirkung nach § 1 Abs. 2 FStrAbG muss die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung bei der Entscheidung über ein Straßenbauvorhaben die Belange des Klimaschutzes gemäß § 13 Abs. 1 KSG in die Abwägung einstellen. Andernfalls leidet der Planfeststellungsbeschluss an einem Abwägungsdefizit.

RAin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht