

NABU
Bundesgeschäftsstelle
Charitéstr. 3
10117 Berlin

24. Juni 2021
Aktenzeichen: VR/10/2021/cz

**Rechtliche Zulässigkeit und Ausgestaltung eines Moratoriums
für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen
(Bundesautobahnen und Bundesstraßen)**

Gliederung

<i>Zusammenfassung</i>	S. 2
<i>I. Ebenen, Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten bei der Bundesverkehrswegeplanung</i>	S. 3
1. „Bundesverkehrswegeplan 2030“	S. 3
2. „Bedarfsplan 2016“ und aktuelle Bedarfsplanüberprüfung	S. 5
3. Planfeststellung mit planerischer Gestaltungsfreiheit	S. 9
<i>II. Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutz bei der Bundesverkehrswegeplanung</i>	S. 11
1. Strategische Umweltprüfung	S. 11
a) SUP-Pflichtigkeit des „Bundesverkehrswegeplans 2030“	S. 13
b) Erfordernis einer SUP im Rahmen der aktuellen Bedarfsplanüberprüfung	S. 14
2. Planfeststellung: Projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung	S. 19
<i>III. Neue umweltrechtliche Rahmenbedingungen für die Bundesverkehrswegeplanung</i>	S. 20
1. Neue Anforderungen im Rahmen von SUP und UVP in Bezug auf Klimaschutz und Flächeninanspruchnahme	S. 20
a) Schutzgut „globales Klima“	S. 21

b) Schutzgut „Fläche“	S. 24
2. Neue Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes	S. 24
a) Klimaschutzziele und sektorspezifische Emissionsbudgets	S. 25
b) Materiell-rechtliches Berücksichtigungsgebot	S. 27
IV. Zulässigkeit eines Moratoriums für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen	S. 29
1. Keine gesetzlich vorgegebenen Planungs- und Baufristen	S. 29
2. Keine Schaffung klimaschutzrelevanter Fakten während der laufenden Bedarfsplanüberprüfung	S. 31
a) Bedarfsfeststellungen sind reversibel	S. 31
b) Klimaschutzgebot und Generationengerechtigkeit, Art. 20a GG	S. 33
3. Keine Gefahr des Entstehens von Planungstorsi	S. 36
V. Ausgestaltungsmöglichkeit eines Moratoriums	S. 40

Zusammenfassung

Ein Moratorium für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen, also von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, ist nicht nur zulässig, sondern geboten. Es gibt keine verbindlichen zeitlichen Vorgaben oder sonstigen gesetzlichen Durchführungspflichten, die in den unmittelbar kommenden Jahren den Neu- oder Ausbau von Bundesfernstraßen verlangen. Im Gegenteil gebieten grundlegend neue umweltrechtliche Rahmenbedingungen sowie die - jüngst durch das Bundesverfassungsgericht konkretisierten - Verpflichtungen aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG mindestens bis zum Abschluss der aktuell laufenden Bedarfsplanüberprüfung nach dem Fernstraßenausbaugesetz einen „Verzicht“ auf die Einleitung neuer straßenrechtlicher Planfeststellungsverfahren, eine Aussetzung laufender Planfeststellungsverfahren sowie eine Aussetzung der Realisierung planfestgestellter Bundesfernstraßen jedenfalls für diejenigen Abschnitte, mit deren Bau noch nicht und nur unwesentlich begonnen wurde. Das Fernstraßenausbaugesetz ist dafür mit einem entsprechenden Vorbehalt zu versehen, so dass vorerst für neue und laufende Planfeststellungsverfahren keine Planrechtfertigung gegeben ist. Mit Blick auf bereits planfestgestellte, aber noch nicht oder nur unwesentlich begonnene Straßenbauvorhaben sind im Bundeshaushalt vorgesehene Finanzmittel zunächst zurückzustellen bzw. für Instandhaltungsmaßnahmen umzuwidmen, neue Finanzmittel für den Neu- und Ausbau sind mindestens vorläufig nicht zu bewilligen.

I. Ebenen, Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten bei der Bundesverkehrswegeplanung

Bundesfernstraßen sind öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind; sie gliedern sich in *Bundesautobahnen und Bundesstraßen* mit den Ortsdurchfahrten (vgl. § 1 Abs. 1, Abs. 2 Fernstraßengesetz - FStrG).

Die Straßenverkehrswegeplanung für die Bundesfernstraßen erfolgt abgestuft durch

- den Bundesverkehrswegeplan
- den Bedarfsplan nach Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)
- die Linienbestimmung nach § 16 FStrG sowie
- die straßenrechtliche Planfeststellung nach § 17 FStrG.

Die unterschiedlichen Ebenen¹ wirken mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und mit unterschiedlicher Verbindlichkeit wie folgt zusammen:

1. „Bundesverkehrswegeplan 2030“

a) Der Bundesverkehrswegeplan ist ein reiner *Administrativplan*. Er wird von der Bundesregierung aufgestellt und vom *Bundeskabinett* beschlossen. Er hat keinen Gesetzescharakter, es gibt auch keine Rechtsvorschriften über seine Aufstellung.

Der Bundesverkehrswegeplan ist Instrument der gesamten Verkehrs- und damit auch der Straßenplanung auf Bundesebene. Er bezieht sich „im Wesentlichen auf integrierte Gesamtverkehrsprognosen für alle Verkehrszweige sowie auf einheitliche Kriterien für die Bauwürdigkeit und Dringlichkeit von Projekten in der Baulast des Bundes (Fernstraßen, Schienenstrecken, Wasserstraßen) unter Einschluss des finanziellen

¹ Die Ebene der Linienbestimmung ist für das vorliegende Gutachten nicht maßgeblich, auf sie wird daher nur in Fn. 19 kurz weiter hingewiesen.

Bedarfs“.² Bewertet werden verkehrliche Infrastrukturvorhaben, indem sie einer Nutzen-Kosten-Analyse sowie netzkonzeptionellen Überlegungen unterzogen sowie umwelt- und naturschutzfachlich, raumordnerisch und städtebaulich beurteilt werden. Auf dieser Basis und vor dem Hintergrund der im jeweiligen Geltungszeitraum zur Verfügung stehenden Investitionsvolumen werden die Vorhaben in Bedarfskategorien („vordringlicher Bedarf“ und „weiterer Bedarf“) eingruppiert.

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Bundesverkehrswegeplan eine verkehrspolitische und verkehrsträgerübergreifende Leitentscheidung auf einer der individuellen Betroffenheit weit vorgelagerten Ebene. Er entfaltet keine unmittelbare rechtliche Bindung für nachfolgende Verfahrensstufen einschließlich der Bedarfsplanfestlegung.³

Der Bundesverkehrswegeplan stellt mithin zwar faktisch eine Vorentscheidung für die Realisierung von Straßen dar, gibt aber für künftige Verkehrsvorhaben des Bundes nur den übergeordneten Rahmen vor, insbesondere indem er die Projektfinanzierung regelt. Ihm kommt keine förmliche Verbindlichkeit für nachfolgende Planungsentscheidungen zu.⁴

² *Hendler*, Umsetzung der EG-Richtlinie für die UVP bei Plänen und Programmen: Bestimmung der von der Richtlinie erfassten Pläne und Programme des deutschen Rechts, Rechtsgutachten im Auftrag des BMU, 2002; siehe auch *Leidinger*, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVP/UMwRG, 5. Aufl. 2018, Anlage 5 UVP/UMwRG Rn. 5.

³ BVerfG, Beschl. v. 8. Februar 1998 - 1 BvR 650/97, NVwZ 1998, 1060, 1061 f.

⁴ Siehe etwa *Hünnekens*, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVP/UMwRG, 5. Aufl. 2018, § 53 UVP/UMwRG Rn. 13; *Mielke/Pache/Verheyen*, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, § 14 Rn. 151; *Held/Ringwald/Roller*, Der Bundesverkehrswegeplan: Status Quo, Reformbedarf und Änderungsmöglichkeiten, Gutachten im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität und Agora Verkehrswende, 2021, S. 11, sowie bereits *Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme, NVwZ 2005, 615, 623; *Stüer*, Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswege-, Landes- und Regionalplanung, UPR 2003, 97, 99.

c) Der *Bundesverkehrswegeplan 2030* wurde am 3. August 2016 vom Bundeskabinett beschlossen, er hat den Bundesverkehrswegeplan 2003 abgelöst und soll bis 2030 gelten.⁵

Der *Bundesverkehrswegeplan 2030* geht von einem Bedarf von rund 900 Kilometern für Neubauvorhaben im Bundesautobahnnetz, 1.700 Kilometern für den Ausbau im Netz der Bundesautobahnen und 3.500 Kilometern für den Neubau von Bundesstraßen aus.⁶ Eine zeitlich unmittelbare Realisierung von Straßenbauvorhaben oder einen fixen zeitlichen Rahmen für die Realisierung sieht der Plan nicht vor. Durch die Bundesregierung beabsichtigt ist lediglich, dass die Straßenbauvorhaben des vordringlichen Bedarfs im Geltungszeitraum des Bundesverkehrswegeplans bis zum Jahr 2030 umgesetzt oder begonnen werden sollen. Für Vorhaben des weiteren Bedarfs geht der Bundesverkehrswegeplan 2030 davon aus, dass voraussichtlich erst nach 2030 Investitionsmittel zur Verfügung stehen.

2. „Bedarfsplan 2016“ und aktuelle Bedarfsplanüberprüfung

a) Der Bedarfsplan wird als Anlage des Fernstraßenausbaugesetzes vom *Deutschen Bundestag* als *Legislativplan* beschlossen (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAbG). In dem Bedarfsplan werden auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans und bezogen auf die einzelnen Bundesländer konkrete Straßenbauvorhaben benannt.

Der Bedarfsplan konkretisiert § 1 Abs. 1 FStrG, indem er ein bestimmtes, wenn auch grobmaschiges zusammenhängendes Verkehrsnetz für einen weiträumigen Verkehr darstellt, das dem prognostizierten Bedarf gerecht

⁵ *Bundesverkehrsministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Bundesverkehrswegeplan 2030.*

⁶ *Siehe BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, S. 75 ff., Anlage 1 – Projektlisten Straße.*

wird. Auch die Netzverknüpfung gehört dementsprechend zum Regelungsgehalt des Bedarfsplans.⁷

b) Die Feststellung des Bedarfs im Bedarfsplan ist für die nachfolgenden Ebenen der Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG).

Das heißt, sofern eine weitere Planung durch Linienbestimmung und Planfeststellungsverfahren erfolgt, entfaltet der Bedarfsplan grundsätzlich unmittelbare Bindungswirkung, so dass die Planfeststellungsbehörde regelmäßig für im Bedarfsplan aufgeführte Vorhaben nicht von einem fehlenden Bedarf ausgehen darf, weder im Rahmen der Planrechtfertigung noch im Rahmen der Abwägung.⁸ Von der Bindungswirkung des Bedarfsplans erfasst sind dabei auch die als Bauziel angegebenen Anzahlen der Spuren, die die dem festgestellten Bedarf entsprechende Kapazität der Trasse konkretisieren.⁹

c) Der Bedarfsplan unterscheidet zwischen „laufenden und fest disponierten Vorhaben“ sowie neuen Vorhaben. Als „laufende und fest disponierte Vorhaben“ werden im Bau befindliche oder für die Netzwirkung als unverzichtbar angenommene Projekte eingestuft. Die anderen Maßnahmen werden als neue Vorhaben in die Bedarfskategorien „vordringlicher Bedarf“, „vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung“ sowie „weiterer Bedarf“ und „weiterer Bedarf mit Planungsrecht“¹⁰ zugeordnet.¹¹

⁷ BVerwG, Urt. v. 2. Juli 2020 - 9 A 19/19, NVwZ 2021, 648 Rn. 78; BVerwG, Urt. v. 8. Januar 2014 - 9 A 4/13, NVwZ 2014, 1008 Rn. 32.

⁸ BVerwG, Urt. v. 11. Oktober 2017 - 9 A 14/16, BeckRS 2017, 143533 Rn. 12; BVerwG, Urt. v. 28. April 2016 - 9 A 9/15, NVwZ 2016, 1710 Rn. 53; siehe auch *Springe*, in: Kodal (hrsg. von Herber), Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, 33. Kapitel Rn. 64; *Mielke/Pache/Verheyen*, a.a.O., § 14 Rn. 151.

⁹ BVerwG, Urt. v. 2. Juli 2020 - 9 A 19/19, NVwZ 2021, 648 Rn. 78; BVerwG, Urt. v. 8. Januar 2014 - 9 A 4/13, NVwZ 2014, 1008 Rn. 32.

¹⁰ Als Vorhaben des „weiteren Bedarfs mit Planungsrecht“ gelten solche, die auf Grund ihrer Größe, eines voraussichtlich langen Planungsvorlaufes oder der planerischen Verknüpfung mit vordringlichen Projekten, schon geplant werden sollen.

Eine Legaldefinition des vordringlichen und des weiteren Bedarfs gibt es allerdings weder im Fernstraßenausbaugesetz noch im Bedarfsplan. Wie im Bundesverkehrswegeplan ergeben sich die Prioritäten für die Aufnahme von Vorhaben im Bedarfsplan vielmehr aus dem Nutzen-Kosten-Verhältnis, aus netzkonzeptionellen Überlegungen, raumordnerischen Erwägungen, städtebaulichen Aspekten, umwelt- und naturschutzfachlichen Prüfungen und dem im Geltungszeitraum zur Verfügung stehenden Investitionsvolumen, ohne dass die einzelnen Kriterien mit gesetzlich festgeschriebenen Bewertungsmaßstäben unterlegt sind.

d) Der *Bedarfsplan 2016* wurde am 2. Dezember 2016 vom Deutschen Bundestag beschlossen, am 16. Dezember 2016 passierte er den Bundesrat.¹²

Er sieht, wie der Bundesverkehrswegeplan 2030, einen Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen einschließlich Bundesautobahnen von rund 6.100 km vor. Der *Bedarfsplan 2016* enthält ein gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan 2030 noch um 600 Mio. Euro höheres Ausgabenbudget für Straßen.¹³

Fernstraßenausbaugesetz und Bedarfsplan 2016 enthalten keine Fristen, Jahreszahlen oder sonstige konkrete zeitliche Vorgaben für die weitere Planung oder Realisierung der Straßenbauvorhaben, weder mit Blick auf den vordringlichen noch auf den weiteren Bedarf.

e) Gemäß § 4 S. 1 FStrAbG prüft das BMVI nach Ablauf von jeweils fünf Jahren, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des

¹¹ Allgemein zu den sog. Dringlichkeitsstufen siehe auch *Springe*, a.a.O., 33. Kapitel Rn. 21 ff.

¹² Siehe sodann das Änderungsgesetz zum Fernstraßenausbaugesetz vom 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3354.

¹³ Vgl. *BMVI*, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html>, abgerufen am 14. Juni 2021.

Städtebaus, einzubeziehen. Die Prüfungspflicht nach § 4 S. 1 FStrAbG ist zwingend und kann nicht abbedungen werden.¹⁴

Mithin ist 2021 eine Bedarfsplanüberprüfung vorzunehmen. Tatsächlich läuft diese derzeit.

Konkret soll die aktuelle Bedarfsplanüberprüfung anhand einer „Verkehrsprognose 2035“ erfolgen. Diese wiederum soll auf einer „Bevölkerungsprognose 2035“, einer „Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungsprognose 2035“ sowie einer „Straßenverkehrsprognose 2035“ basieren.¹⁵

Nach Angaben der Bundesregierung soll die Bevölkerungsprognose 2035 angeblich bereits abgeschlossen sein, das Vergabeverfahren für die Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungsprognose 2035 soll voraussichtlich Mitte 2021 abgeschlossen werden, und die Leistungen für die Straßenverkehrsprognose 2035 sollen vergeben worden sein.¹⁶

Es ist beabsichtigt, so die Bundesregierung, die Verkehrsprognose 2035 bis Ende 2023 abzuschließen und dem Bundestag sodann den Endbericht der Bedarfsplanüberprüfung ebenfalls Ende des Jahres 2023 vorzulegen.¹⁷

Die Ergebnisse der Bedarfsplanüberprüfung haben zwar zunächst keine unmittelbare Auswirkung, denn die Anpassungsentscheidung ist dem Gesetzgeber vorbehalten (vgl. § 4 S. 2 FStrAbG).¹⁸ Die Überprüfungsergebnisse sind aber Anlass und Grundlage für den Deutschen Bundestag für seine Entscheidung über die Anpassung oder die Verabschiedung eines neuen Legislativplans. Sie können überdies die Bundesregierung zur Neuaufstellung eines Bundesverkehrswegeplans veranlassen.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 13/18, NVwZ 2020, 788 Rn. 54; BVerwG, Urt. v. 6. November 2013 - 9 A 14/12, NVwZ 2014, 714 Rn. 26.

¹⁵ BT-Drs. 19/26349, S. 9.

¹⁶ BT-Drs. 19/26349, S. 9 f.

¹⁷ BT-Drs. 19/26349, S. 9 f. und BT-Drs. 19/23823, S. 2.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 27. Oktober 2000 - 4 A 18/99, BVerwGE 112, 140, 149 Rn. 31.

3. Planfeststellung mit planerischer Gestaltungsfreiheit

a) An die Linienbestimmung¹⁹ schließt die eigentliche Genehmigungsplanung mit dem Planfeststellungsverfahren an. Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG dürfen Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden, wenn vorher ein entsprechender Plan festgestellt, also ein Planfeststellungsbeschluss erlassen worden ist.

Eine Änderung im Sinne von § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG liegt vor, wenn eine Bundesfernstraße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr baulich erweitert oder in sonstiger Weise erheblich baulich umgestaltet wird (§ 17 Abs. 1 S. 2 FStrG).

b) Zuständig für die Planfeststellung von Bundesfernstraßen waren bislang ausschließlich die Länder im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung. Seit 1. Januar 2021 ist zu differenzieren zwischen Bundautobahnen und den sonstigen Bundesfernstraßen:

aa) Für Bundesautobahnen ist das (im Geschäftsbereich des BMVI) neu errichtete Fernstraßen-Bundesamt²⁰ jetzt die zentrale Planfeststellungsbehörde für alle Genehmigungsverfahren mit Ausnahme für Verfahren, die zum 1. Januar 2021 bereits eingeleitet worden waren.²¹ Diese werden von den Ländern fortgeführt (vgl. Art. 143e Abs. 1 GG, § 2

¹⁹ Auf die Bedarfsplanung nach dem Fernstraßenausbaugesetz folgt - mit Ausnahme von Ortsumgehungen - die Bestimmung der Linienführung nach § 16 FStrG, die den Anfang und das Ende einer Straße sowie den grundsätzlichen Trassenverlauf definiert. Im Unterschied zu den regelmäßig lediglich abschnittsweise nachfolgenden Planfeststellungsverfahren bezieht sich die Linienbestimmung auf längere Teilstücke einer Bundesfernstraße. Die Linienbestimmung ist eine vorbereitende Grundentscheidung, die die Planfeststellungsbehörde hinsichtlich des Trassenverlaufs bindet. Früher erfolgten die Linienbestimmungen direkt durch das BMVI. Nunmehr „bestimmt“ das neu errichtete Fernstraßen-Bundesamt „im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen“ (vgl. § 16 Abs. 1 FStrG, § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 FStrBAG).

²⁰ Siehe Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz – FStrBAG), BGBl. I S. 3122, 3143. Das Fernstraßen-Bundesamt hat zum 1. Januar 2021 mit seiner Aufgabenwahrnehmung begonnen.

²¹ Siehe auch Herber, in: Kodal (hrsg. v. Herber), Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, 1. Kapitel Rn. 108 ff.

Abs. 1 S. 1 Nr. 4, Abs. 2 und 3, § 3 Abs. 2 und 3 FStrBAG, § 17b Abs. 1 Nr. 2 FStrG).

Auf Antrag eines Landes und infolge eines entsprechendes Gesetzes kann jedoch die Planfeststellung auch weiterhin dezentral in den bisherigen Strukturen in den Ländern durchgeführt werden (vgl. Art. 143e Abs. 3 GG).

bb) Die übrigen Bundesfernstraßen verbleiben in *Auftragsverwaltung* nach Art. 90 Abs. 3 GG. Das heißt, die Länder sind im Auftrag des Bundes tätig und unterliegen den Weisungen des BMVI als oberster Bundesbehörde.

Nach Art. 143e Abs. 2 GG konnten die Länder allerdings bis zum 31. Dezember 2018 beantragen, dass die „sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs“ im Gebiet dieses Bundeslandes mit Wirkung zum 1. Januar 2021 in die Bundesverwaltung übernommen werden.

c) § 17 Abs. 1 FStrG enthält eine gesetzliche Ermächtigung und Befugnis zur Planung, *keine unmittelbare Verpflichtung*. Wie das Fernstraßenausbaugesetz und der Bedarfsplan 2016 enthält auch § 17 FStrG keine zeitlichen Vorgaben für die Einleitung von Planfeststellungsverfahren für Straßenbauvorhaben.

Mit der gesetzlichen Ermächtigung zur Planung geht zudem notwendig eine planerische Gestaltungsfreiheit einher. Das Bundesverwaltungsgericht hat wie folgt judiziert:

„§ 17 Abs. 1 und § 18 FStrG²² enthalten die materielle Ermächtigung der Planfeststellungsbehörde zur fernstraßenrechtlichen Planung. Zentrales Element dieser Ermächtigung ist die mit ihr verbundene Einräumung eines Planungsermessens, das in seinem Wesen am zutreffendsten durch den Begriff der planerischen Gestaltungsfreiheit umschrieben ist. Freilich wird die mit dieser planerischen

²² § 18 FStrG ist inzwischen aufgehoben bzw. in § 17 FStrG integriert worden.

Gestaltungsfreiheit vorgegebene Entscheidungsbefugnis der Planfeststellungsbehörde im Bundesfernstraßengesetz weder mit diesen Worten noch überhaupt nicht ausdrücklich erwähnt. Das ist jedoch ohne sachliche Bedeutung. Die planerische Gestaltungsfreiheit ergibt sich – auch ohne solche ausdrückliche Erwähnung – aus der Übertragung der Planungsbefugnis auf die Planfeststellungsbehörde in Verbindung mit der Erkenntnis, dass die Befugnis zur Planung – hier wie anderweit – einen mehr oder weniger ausgedehnten Spielraum an Gestaltungsfreiheit einschließt und einschließen muss, weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre.²³

Wird ein Planfeststellungsbeschluss erlassen, berechtigt, nicht aber verpflichtet er zum Straßenbau. Das folgt im Übrigen auch aus § 17c Nr. 1 FStrG. Denn danach tritt ein festgestellter Plan, wenn nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit seiner Durchführung begonnen wird, außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers des Vorhabens von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert.²⁴

II. Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaschutz bei der Bundesverkehrswegeplanung

1. Strategische Umweltprüfung

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) nach der SUP-Richtlinie 2001/42/EG²⁵ ist Verfahrensinstrument des Planungsrechts. Sie ist unselbständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung von Plänen und Programmen. Mit ihr sollen die Umweltaspekte strategischer

²³ BVerwG, Urt. v. 14. Februar 1975 – 4 C 21/74, BVerwGE 48, 56, 59; siehe auch *Springe*, a.a.O., 31. Kapitel Rn. 36.

²⁴ Siehe auch *Held/Ringwald/Roller*, a.a.O., S. 20, die allerdings (wohl versehentlich) auf § 75 Abs. 4 VwVfG und die dortige Fünfjahresfrist verweisen.

²⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. der EU Nr. L 197/30 v. 21. Juli 2001.

Planungen untersucht und bewertet und im Rahmen der Aufstellung oder Änderung eines Plans oder Programms berücksichtigt werden. Die SUP ist als Ausprägung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips zu qualifizieren.²⁶

Die nationalen Vorgaben für Inhalt und Durchführung der SUP finden sich in den §§ 1 ff., 33 ff. des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Gemäß § 40 Abs. 1 UVPG sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung eines Plans in einem Umweltbericht zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dafür enthält der Umweltbericht der SUP die Angaben,

„die mit zumutbarem Aufwand ermittelt werden können, und berücksichtigt dabei den gegenwärtigen Wissensstand und der Behörde bekannte Äußerungen der Öffentlichkeit, allgemein anerkannte Prüfmethode, Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms sowie dessen Stellung im Entscheidungsprozess“ (vgl. § 39 Abs. 2 UVPG).

Gemäß Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 lit. e) der SUP-Richtlinie sind in dem Umweltbericht für die SUP dabei insbesondere auch Informationen darüber vorzulegen, wie auf *internationaler Ebene festgelegte Ziele des Umweltschutzes*, die für den Plan von Bedeutung sind, berücksichtigt werden. Insofern ist auch auf das Pariser Klimaschutz-Übereinkommen zu rekurrieren.²⁷

Nach einer Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Umweltbericht zu überprüfen. Die Ergebnisse der Überprüfung sind sodann im Verfahren der Planaufstellung oder -änderung zu berücksichtigen (vgl. § 43 UVPG).

²⁶ *Leidinger*, a.a.O., § 33 UVPG Rn. 5.

²⁷ Siehe dazu insbesondere auch England and Wales Court of Appeal, Entscheidung v. 27. Februar 2020, C1/2019/1053 u.a. (Plan B Earth v. Secretary of State for Transport): <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2020/214.html>, abgerufen am 14. Juni 2021; zu dieser Entscheidung auch *Verheyen/Schayani*, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung, ZUR 2020, 412 ff.

a) SUP-Pflichtigkeit des „Bundesverkehrswegeplans 2030“

Der Bundesverkehrswegeplan obliegt der Pflicht zur Durchführung einer SUP.²⁸

Das UVPG wurde infolge der SUP-Richtlinie 2001/42/EG durch das „Gesetz zur Einfügung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG“²⁹ dahingehend geändert, dass gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Nr. 1.1 der Anlage 5 des UVPG³⁰ klargestellt ist, dass eine SUP durchgeführt werden muss für

„Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes.“

Durch die Aufnahme des Bundesverkehrswegeplans in den Plan- und Programm katalog der Anlage 5 ist der frühere Streit³¹ über die SUP-Pflichtigkeit des Bundesverkehrswegeplans entschieden. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat die SUP-Pflichtigkeit des Bundesverkehrswegeplans zwischenzeitlich ausdrücklich bestätigt.³²

Für den Bundesverkehrswegeplan 2030 wurde erstmals eine SUP durchgeführt. Diese erfolgte - aus der Natur der Sache - auf Grundlage der seinerzeit, also bis 2016 geltenden Fassung des UVPG.

Eine Prognose im Hinblick auf die Ziele des Pariser Übereinkommens enthält der Umweltbericht³³ zum Bundesverkehrswegeplan 2030 nicht.

²⁸ Siehe auch *Springe*, a.a.O., 32. Kapitel Rn. 10, 33. Kapitel Rn. 55; *Hünnekens*, a.a.O., § 53 UVPG Rn. 6; *Leidinger*, a.a.O., Anlage 5 UVPG Rn. 6; *Zeissler*, in: Schink/Reidt/Mitschang (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2018, § 53 UVPG Rn. 5, sowie bereits *Hendler*, a.a.O., S. 88.

²⁹ Kurz: SUPG v. 25. Juni 2005, BGBl. I S. 1746.

³⁰ Früher Nr. 1.1 Anlage 3 des UVPG.

³¹ Dazu *Springe*, a.a.O., 32. Kapitel Rn. 10; *Hünnekens*, a.a.O., § 53 UVPG Rn. 6 m.w.N., sowie *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, in den Werksständen bis 2017 zu § 19b UVPG Rn. 8 ff.

³² BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 13/18, NVwZ 2020, 788 Rn. 49.

³³ *BMVI*, Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030, 2016; siehe auch *Hünnekens*, a.a.O., § 53 Rn. 26.

b) Erfordernis einer SUP im Rahmen der aktuellen Bedarfsplanüberprüfung

aa) Auch Bedarfspläne nach dem Fernstraßenausbaugesetz unterliegen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Nr. 1.1 der Anlage 5 grundsätzlich der Pflicht zur Durchführung einer SUP.³⁴

bb) Für den Bedarfsplan 2016 wurde unter Verweis auf die zuvor für den Bundesverkehrswegeplan 2030 erfolgte SUP allerdings keine eigenständige SUP durchgeführt.

Das Bundesverwaltungsgericht sah darin für den Bedarfsplan 2016 keinen Verstoß gegen Unionsrecht. Zur Begründung führt es in seiner Entscheidung zu einem Abschnitt der Bundesautobahn A39 aus:

„Der Verzicht auf eine eigene Strategische Umweltprüfung für den Plan entspricht § 19 b I in Verbindung mit Anlage 3 Nr. 1.1 UVPG a.F. Danach ist bei Bedarfsplänen nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes eine Strategische Umweltprüfung nur für solche Umweltauswirkungen erforderlich, die nicht bereits Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung anderer Verkehrswegeplanungen des Bundes, also insbesondere des Bundesverkehrswegeplans, waren. Nach der Gesetzesbegründung zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes schloss die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030 die in § 4 S. 1 FStrAbG vorgeschriebene Überprüfung des aktuellen Bedarfsplans ein. Der Gesetzentwurf beinhaltete deshalb diejenigen Straßenprojekte, die auch der Bundesverkehrswegeplan für seine Geltungsdauer von 2016–2030 zum Gegenstand hatte (BT-Drs. 18/9523, 53). Der Gesetzentwurf wurde dem Bundestag mit Schreiben vom 5.9.2016 zugeleitet und damit kurz nachdem die Bundesregierung den Bundesverkehrswegeplan am 3.8.2016 beschlossen hatte.

³⁴ Springe, a.a.O., 32. Kapitel Rn. 10; Zeissler, a.a.O., § 53 UVPG Rn. 5.

Angesichts dieses engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhangs sind Umweltauswirkungen, die nicht bereits Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung für den Bundesverkehrswegeplan waren und eine zusätzliche Umweltprüfung erforderlich gemacht hätten, nicht ersichtlich.³⁵ (Hervorhebungen durch d. Verf.)

Im Rahmen der aktuell stattfindenden Bedarfsplanüberprüfung bedarf es jedoch zusätzlich zu den bzw. im Rahmen der für die Bedarfsplanüberprüfung seitens des BMVI bereits veranlassten unterschiedlichen Prognosen der Durchführung einer gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan 2030 mindestens partiell eigenständigen SUP. Deren Ergebnisse sind sodann vom Deutschen Bundestag bei seiner Entscheidung über die Anpassung oder Verabschiedung eines neuen Bedarfsplans zu berücksichtigen:

cc) Das Bundesverwaltungsgericht stellt in seiner Entscheidung zur Bundesautobahn A39 maßgeblich auf den engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang zwischen dem 2016 beschlossenen Bundesverkehrswegeplan 2030 sowie dem ebenfalls 2016 beschlossenen Bedarfsplan 2016 ab.

Dieser enge zeitliche Zusammenhang existiert mit Blick auf die jetzt, also von 2021 bis 2023 erfolgende Bedarfsplanüberprüfung nicht mehr.

Auch der vom Bundesverwaltungsgericht seinerzeit angenommene enge inhaltliche Zusammenhang existiert in Anbetracht teils grundlegend neuer umweltrechtlicher Rahmenbedingungen für die Verkehrswegeplanung so nicht mehr.

Gemäß § 53 Abs. 1 UVPG (früher § 19b UVPG) ist bei Bedarfsplänen nach Nr. 1.1 der Anlage 5 UVPG eine SUP nämlich nur, aber eben auch gerade

³⁵ BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 13/18, NVwZ 2020, 788 Rn. 64 f.

„für solche erheblichen Umweltauswirkungen erforderlich, die nicht bereits Gegenstand einer SUP im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von anderen Plänen und Programmen nach Nr. 1.1 der Anlage 5 waren.“

Das ist hier mindestens für die Auswirkungen des Baus und Betriebs der Straßenbauvorhaben auf das globale Klima sowie hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme der Fall:

(1) Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in der bereits erwähnten Entscheidung aus 2019 zur Bundesautobahn A39 zwar auch mit der Vereinbarkeit des Bundesverkehrswegeplans 2030 mit der SUP-Richtlinie im Hinblick auf Klimaaspekte befasst, allerdings auf Grundlage des „Klimaschutzplans 2050“.³⁶

Nach Auffassung des Gerichts habe der Bundesverkehrswegeplan 2030 danach die Belange des Klimawandels ausreichend berücksichtigt.³⁷ Denn, so die Begründung, nach dem „Klimaschutzplan 2050“ solle 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. Außerdem seien Angaben über Treibhausgasemissionen in dem Umweltbericht enthalten gewesen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Aussagen zum einen allerdings - notwendig - auf Grund der im Zeitpunkt der Beschlusses des Bundesverkehrswegeplans, also 2016 geltenden Rechts- und Tatsachenlage getroffen.

Heute ist klar, dass dem Klimaschutzplan 2050 Reduktionsziele zugrunde liegen, die spätestens nach dem Beschluss des

³⁶ Bundesregierung, Klimaschutzplan 2050 - Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2016.

³⁷ BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 13/8, NVwZ 2020, 788 Rn. 57 ff.

Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zum Klimaschutzgesetz³⁸ überholt sind. Das wiederum hat zwangsläufig Rückwirkungen auf Reduktionsmaßnahmen, so dass allein die Kombination aus einer Effizienzsteigerung der Fahrzeuge und dem verstärkten Einsatz treibhausgasneutraler Energie nicht ausreichen dürfte, mindestens aber gegenwärtig in hohem Maße unklar ist, mit welchen Maßnahmen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit tatsächlich von einer Erreichung neuer Klimaschutzziele ausgegangen werden kann.

Im Übrigen stellt der Klimaschutzplan 2050 tatsächlich gar nicht absolut allein auf Maßnahmen an den Fahrzeugen ab.³⁹ In der Unterrichtung der Bundesregierung zum Bundesverkehrswegeplan 2030 wird zwar festgestellt, dass für die Senkung der CO₂-Emissionen zum Beispiel effizientere nicht-infrastrukturelle Maßnahmen wie eine verbesserte Kraftstoffeffizienz bereit stünden. Zugleich heißt es aber, dass es auch um eine Stärkung der umweltverträglichen Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße und eine Verlagerung der Verkehre gehe.⁴⁰ Im Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030 selbst wird überdies betont, dass mit einer verstärkten Finanzierung von Schienen- und Wasserstraßenprojekten und somit einer Verlagerung des Verkehrs weg von der Straße klimaschädliche Emissionen deutlich stärker reduziert werden könnten als bei anderen Szenarien.⁴¹

Der Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030 geht zudem noch vom „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“⁴² aus 2014 aus.⁴³ Und die in ihm enthaltenen Angaben über Treibhausgasemissionen geben eine allenfalls grobe Größenordnung der Gesamtemissionen unterschiedlicher

³⁸ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a.

³⁹ Kritisch auch *Verheyen/Schayani*, a.a.O., S. 415.

⁴⁰ Ausdrücklich allerdings, „ohne die Bedeutung der Straße für das Gesamtsystem in Frage zu stellen“, siehe BT-Drs. 18/9350, S. 5.

⁴¹ Siehe *BMVI*, Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030, 2016, S. 141.

⁴² *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)*, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Kabinettsbeschluss v. 3. Dezember 2014.

⁴³ Siehe *BMVI*, Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030, 2016, S. 13, 16.

Szenarien wieder.⁴⁴ Und selbst wenn man mit dem Bundesverwaltungsgericht davon ausgehen wollte, dass es im Rahmen der SUP genügt, die Treibhausgasemissionen allein anhand von Durchschnittswerten abzuschätzen,⁴⁵ so fehlt es in dem Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030 aber doch gänzlich beispielsweise an einer Abschätzung der Freisetzung von Treibhausgasemissionen infolge von Landnutzungsänderungen etwa durch Bodenversiegelung, Rodung von Wäldern oder Zerstörung von Moorböden für die Realisierung der Straßenbauvorhaben.

Ebenfalls fehlt, siehe oben, schließlich eine Prognose im Hinblick auf die Zielerreichung insgesamt und damit gerade auch in Bezug auf die Ziele des Pariser Übereinkommens. Das jedoch wäre erforderlich, um entsprechend Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie eine Aussage darüber zu treffen, ob und wie die „Ziele des Umweltschutzes“ berücksichtigt wurden.

(2) Hinzukommt das Folgende: Im nationalen Recht finden sich die Regelungen über die SUP ebenfalls im UVPG. Die §§ 33 ff. UVPG enthalten spezielle Regelungen zur SUP, die §§ 1 ff. „Allgemeine Vorschriften für die Umweltprüfungen“.

Das heißt die Vorgaben der §§ 1 ff. UVPG gelten gleichermaßen für die Umweltprüfung der UVP wie für die Umweltprüfung der SUP.

Im Rahmen einer SUP sind also die in § 2 UVPG aufgezählten Schutzgüter maßgeblich. Das wiederum bedeutet, dass insbesondere auch die durch das „Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017“⁴⁶ neu aufgenommenen *Schutzgüter des „globalen Klimas“ und der „Fläche“* (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG; dazu sogleich ausführlich unter Ziffer III.1.) im Rahmen einer SUP zu betrachten sind.

Der Beschluss des Bundesverkehrswegeplans 2030 erfolgte am 3. August 2016 und damit vor Ablauf der Umsetzungsfrist der UVP-

⁴⁴ Siehe *BMVI*, Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030, 2016, S. 141.

⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 13/18, NVwZ 2020, 788 Rn. 67 ff.

⁴⁶ BGBl. I 2017 S. 2808.

Änderungsrichtlinie 2014/52/EU im Mai 2017, mit welcher das Schutzgut „globales Klima“ entsprechend der Systematik der nationalen Umsetzung im UVPG insgesamt, also auch für die SUP, um das globale Klima erweitert wurde.

Diese geänderte Rechtslage führt - erst recht vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zum Klimaschutzgesetz⁴⁷ - dazu, dass die aktuell erfolgende Bedarfsplanüberprüfung im Hinblick auf das globale Klima andere bzw. erweiterte Maßstäbe ansetzen muss, als es im Rahmen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030 und der insofern durchgeführten SUP geschehen ist.

Entsprechendes gilt für das ebenfalls seit 2017 neue Schutzgut der „Fläche“.

dd) Das BMVI selbst geht übrigens ausdrücklich von zusätzlichem und neuem Prüfbedarf mit Blick auf den Klimaschutz aus und teilt in Bezug auf die aktuelle Bedarfsplanüberprüfung mit:

„In der neuen Langfrist-Verkehrsprognose werden die gegenüber der Verkehrsprognose 2030 veränderten Rahmenbedingungen in geeigneter Weise berücksichtigt, u.a. das Klimaschutzprogramm 2030 sowie das Bundes-Klimaschutzgesetz.“⁴⁸

2. Planfeststellung: Projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung

Vor der Durchführung von potentiell umweltbelastenden Vorhaben⁴⁹ sind deren jeweilige Umweltauswirkungen in einem rechtlich geordneten und

⁴⁷ Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a.

⁴⁸ Antwort des *BMVI* v. 23. März 2021 auf die Frage Nr. 271/März der *MdB Nestle*.

⁴⁹ Das UVP-Unionsrecht verwendet den Begriff der „Projekte“. Das nationale Recht versteht unter UVP-pflichtigen „Projekten“ im Sinne des UVP-Unionsrechts gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG zunächst die in Anlage 1 UVPG aufgeführten UVP-pflichtigen „Vorhaben“.

transparenten Verfahren zu prüfen und zu bewerten und bei der anschließenden Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen.⁵⁰ Sinn und Zweck dieser UVP ist es, Einfluss auf die Zulassungsentscheidung auszuüben.⁵¹

Konkret heißt das, die mit einem Vorhaben verbundenen möglichen erheblichen Umweltauswirkungen auf näher bestimmte Schutzgüter sind zu ermitteln und in einem Umweltbericht zu beschreiben, von der zuständigen Behörde sodann im Zulassungsverfahren zu bewerten und schließlich im Rahmen der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen (vgl. §§ 16, 25 UVPG).

Das gilt uneingeschränkt für die straßenrechtliche Planfeststellung: Gemäß § 17 Abs.1 S. 3 FStrG sind die von dem Straßenbauvorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die UVP-Pflichtigkeit für Bundesfernstraßen folgt aus Nr. 14.3 ff. der Anlage 1 des UVPG. Erforderlich ist jeweils eine konkrete Projekt-UVP.

III. Neue umweltrechtliche Rahmenbedingungen für die Bundesverkehrswegeplanung

1. Neue Anforderungen im Rahmen von SUP und UVP in Bezug auf Klimaschutz und Flächeninanspruchnahme

Die „alte“ UVP-Richtlinie 2011/92/EU⁵² ist durch die Richtlinie 2014/52/EU⁵³ geändert worden. Die Vorgaben dieser UVP-Änderungs-Richtlinie waren bis zum 16. Mai 2017 in nationales Recht umzusetzen. Die allgemeine Umsetzung der UVP-Änderungs-Richtlinie auf

⁵⁰ Schink, Entwicklung und Stand der UVP, NuR 2018, 21 ff.

⁵¹ Beckmann, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 25 UVPG Rn. 34.

⁵² Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. der EU Nr. L 26/1 v. 28. Januar 2012.

⁵³ Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. der EU Nr. L 124/1 v. 25. April 2014.

Bundesebene erfolgte insbesondere durch das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017,⁵⁴ mit dem das UVPG neu gefasst wurde.

Maßgebliche Bedeutung für SUP und UVP kommt danach nun auch den Schutzgütern „globales Klima“ sowie „Fläche“ zu (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG).

a) Schutzgut „globales Klima“

Unverändert vom Wortlaut ist § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG zwar mit Blick auf den allgemein verwendeten Begriff „Klima“.

Die Gesamtschau der UVP-Änderungs-Richtlinie macht allerdings unmissverständlich deutlich, dass der Begriff „Klima“ nunmehr insgesamt und maßgeblich vor dem Hintergrund des fortschreitenden Klimawandels zu interpretieren ist.⁵⁵

So lauten insbesondere der siebte und der 13. Erwägungsgrund der Richtlinie:

*„(7) Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben Umweltthemen wie Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit, Schutz der biologischen Vielfalt, **Klimawandel** und Unfall- und Katastrophenrisiken in der Politikgestaltung zunehmend an Bedeutung gewonnen. **Sie sollten daher wichtige Bestandteile der Bewertung und Entscheidungsfindung sein.**“*

⁵⁴ BGBl. I 2017 S. 2808.

⁵⁵ Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, § 4, Rn. 60a; Winkler, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2018, Einleitung, Rn. 20; Appold, in: Hoppe/Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2018, § 2 UVPG Rn. 13; Schütte/Winkler, Aktuelle Entwicklungen im Bundesumweltrecht, ZUR 2017, 375, 377; Balla/Peters, Die novellierte UVP-Richtlinie und ihre Umsetzung, NuR 2015, 297, 300; Bunge, Neue Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung: die UVP-Änderungsrichtlinie, NVwZ 2014, 1257, 1261; Paluch/Werk, Zum aktuellen Sachstand und zur Bewertung der europäischen Beschlüsse zur Änderung der UVP-Richtlinie, NuR 2014, 400, 401; Sangenstedt, Die Reform der UVP-Richtlinie 2014: Herausforderungen für das deutsche Recht, ZUR 2014, 526, 530.

„(13) Der **Klimawandel** wird weiter Umweltschäden verursachen und die wirtschaftliche Entwicklung gefährden. **Diesbezüglich ist es angezeigt, die Auswirkungen von Projekten auf das Klima (z. B. Treibhausgasemissionen) und ihre Anfälligkeit in Bezug auf den Klimawandel zu bewerten.**“ (Hervorhebungen durch d. Verf.)

Das Bundesverwaltungsgericht hat ebenfalls bestätigt, dass durch die UVP-Änderungs-Richtlinie der Prüfungsumfang mit Blick auf das Schutzgut „Klima“ erweitert worden ist und Auswirkungen auf das globale Klima betrachtet werden müssen. Das Gericht nimmt insofern ausdrücklich auf die Erwägungsgründe der UVP-Änderungs-Richtlinie, die dort angesprochene zunehmende Bedeutung des Klimawandels und die Neuerungen im novellierten UVPG Bezug.⁵⁶ Eine Beschränkung auf das lokale oder regionale Klima kommt demnach bei jetzt durchzuführenden SUP und UVP nicht länger in Betracht.⁵⁷

aa) Im Rahmen straßenrechtlicher Planfeststellungsverfahren nach § 17 FStrG sind folglich für die projektbezogene UVP die Auswirkungen auf das Klima in Form von Veränderungen des globalen Klimas, z.B. durch Art und Ausmaß von Treibhausgasemissionen, vom Vorhabenträger anzugeben.⁵⁸ Das betrifft zum einen die Treibhausgasemissionen, die durch den durch die planfestzustellende Straße induzierten Verkehr unmittelbar und mittelbar verursacht werden würden. Denn Anlage 4 Nr. 4 lit. a) UVPG konkretisiert insofern:

„Die Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen soll sich auf die direkten und die etwaigen indirekten, sekundären, kumulativen, grenzüberschreitenden,

⁵⁶ BVerwG, Urt. v. 24. Februar 2021 - 9 A 8/20, BeckRS 2021, 8680, Rn. 36; BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 14/18, NVwZ 2020, 719, Rn. 28 f.; BVerwG, Beschl. v. 22. Juni 2015 - 4 B 59/14, NVwZ 2016, 1710, Rn. 42.

⁵⁷ Siehe auch Appold, a.a.O., § 2 UVPG Rn. 53; Bunge, a.a.O., S. 1261 sowie ausführlich auch Ziehm, Klimaverträglichkeitsprüfung in Zulassungsverfahren für Infrastrukturprojekte und Anlagen, Gutachten im Auftrag der BT-Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen, 2021, S. 7 ff.

⁵⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2019 - 9 A 14/18, NVwZ 2020, 719, Rn. 28.

kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen, ständigen und vorübergehenden, positiven und negativen Auswirkungen des Vorhabens erstrecken.“

Als indirekte oder sekundäre Auswirkungen eines Vorhabens kommen ferner die

- *Folgewirkungen aus dem Abbau oder der Zerstörung von klimarelevanten Kohlenstoffspeichern (etwa organischen Böden)⁵⁹*

in Betracht oder

- *etwaige Beeinträchtigungen von Ökosystemen mit hoher Senkenleistung für Treibhausgasemissionen wie Wälder oder Moore oder von sonstigen Nutzungen, die Senkenfunktionen stärken.⁶⁰*

bb) Da, siehe oben, § 2 UVPG uneingeschränkt auch für die SUP maßgeblich ist, gilt insoweit Entsprechendes. § 2 Abs. 10 UVPG stellt ausdrücklich fest, dass Umweltprüfungen im Sinne des Gesetzes UVP und SUP sind.

Das heißt, das globale Klima ist auch Schutzgut einer SUP, die Auswirkungen der Durchführung von SUP-pflichtigen Plänen auf den Klimawandel sind auch im Rahmen einer SUP in den Blick zu nehmen und zu bewerten. Für die SUP ist gleichermaßen wie bei der UVP auf das Schutzgut globales Klima sowie auf die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen, die mit der Durchführung eines Plans verbunden sein können, abzustellen. Mit anderen Worten, auch SUP-pflichtige Pläne sind auf ihre *Klimaverträglichkeit* hin zu prüfen, wenn auch mit einem

⁵⁹ Siehe auch *Balla/Borkenhagen/Günnewig*, Der UVP-Bericht nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2019, 323, 329; *Schönthaler/Balla/Wachter/Peters*, Grundlagen der Berücksichtigung des Klimawandels in UVP und SUP, im Auftrag des UBA, Climate Change 04/2018, S. 60.

⁶⁰ Siehe *Balla/Schönthaler/Wachter/Peters*, Überblick zum Stand der fachlich-methodischen Berücksichtigung des Klimawandels in der UVP, im Auftrag des UBA, Climate Change 05/2018, S. 22.

geringeren Konkretisierungsgrad als im Rahmen einer UVP.

Mit Blick auf das globale Klima gilt, siehe oben, zudem, dass gemäß Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 lit. e) der SUP-Richtlinie auch eine Prognose dahingehend erfolgen muss, wie auf internationaler Ebene festgelegte Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan von Bedeutung sind, also auch solche des Pariser Klimaschutz-Übereinkommens, berücksichtigt werden.

b) Schutzgut „Fläche“

Das Schutzgut „Fläche“ wurde 2017 überhaupt neu in den Schutzgutkatalog des § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG aufgenommen. Bei öffentlichen und privaten Projekten sollen damit die Auswirkungen auf die betroffenen Flächen, insbesondere auf den Flächenverbrauch, und den Boden, einschließlich organischer Substanz, Bodenerosion, Bodenverdichtung und -versiegelung, geprüft und begrenzt werden.⁶¹

2. Neue Vorgaben durch das Bundes-Klimaschutzgesetz

Grundlegend neue verbindliche umweltrechtliche Rahmenbedingungen enthält ferner das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019.⁶² Zweck des Gesetzes ist es

„zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen

⁶¹ Vgl. den neunten Erwägungsgrund der UVP-Änderungs-Richtlinie.

⁶² BGBl. I S. 2513.

des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, sowie das Bekenntnis der Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.“ (§ 1 KSG)

Das Klimaschutzgesetz ist ein klarer Orientierungspunkt für das Handeln der öffentlichen Stellen und aller gesellschaftlichen Gruppen, indem es einen Transformationsprozess aufzeigt.⁶³ Es ist zielbezogene, final ausgerichtete Gesetzgebung.

a) Klimaschutzziele und sektorspezifische Emissionsbudgets

In § 3 KSG werden dafür zunächst konkrete prozentuale Emissionsminderungen und mithin Minderungspflichten⁶⁴ festgelegt. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zum Klimaschutzgesetz⁶⁵ ist im Rahmen einer ersten Novellierung des Gesetzes nunmehr festgeschrieben worden, dass das nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2030 auf mindestens 65 Prozent (gegenüber 55 Prozent aus der Fassung von 2019) erhöht wird.⁶⁶

Für das Jahr 2040 gilt ein neues nationales Klimaschutzziel von mindestens 88 Prozent.⁶⁷ Bis zum Jahr 2045 sollen die Treibhausgasemissionen so weit zu mindern sein, dass bereits dann

⁶³ Siehe auch *Kment*, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen – Kernelemente des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes NVwZ 2020, 1537, 1540; *Saurer*, Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2020, 433, 434.

⁶⁴ BT-Drs. 19/14337, S. 28.

⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a.

⁶⁶ Siehe *Bundesregierung*, Gesetzentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 19/30230, im Wesentlichen so beschlossen vom Deutschen Bundestag in zweiter und dritter Lesung am 24. Juni 2021.

⁶⁷ Siehe *Bundesregierung*, Gesetzentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 19/30230.

Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird.⁶⁸

Die im Klimaschutzgesetz von 2019 vorgesehenen Jahresemissionsmengen der einzelnen Emissionssektoren nach § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 2 KSG sind für die Jahre 2023 bis 2030 neu festgelegt worden, um die Erreichung des neuen nationalen Klimaschutzziels von mindestens 65 Prozent im Jahr 2030 sicherzustellen.

Für den Sektor Verkehr muss die zulässige Jahresemissionsmenge dabei von 150 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent in 2020 schrittweise bis 2030 auf 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent - statt wie bislang vorgesehen auf nur 95 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent - gesenkt werden.⁶⁹

§ 4 Abs. 1 S. 6 KSG ordnet explizit eine Verbindlichkeit der festgelegten Jahresemissionsmengen an.⁷⁰

Mit der ersten Novellierung eingefügt worden ist ferner ein neuer § 3a KSG, der für die Jahre 2030, 2040 und 2045 festlegt, welche Emissionsminderungsbeiträge im Sektor Landnutzungsänderung (mit Landnutzung und Forstwirtschaft) erreicht werden sollen. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen soll danach auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent bis 2030, auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent bis 2040 und auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent bis 2045 verbessert werden.⁷¹

⁶⁸ Siehe *Bundesregierung*, Gesetzentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 19/30230.

⁶⁹ Siehe *Bundesregierung*, Gesetzentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 19/30230.

⁷⁰ Siehe auch *Kment*, a.a.O., S. 1543; *Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1, 2; *Kohlrausch*, Die deutschen Klimaschutzgesetze im Vergleich, ZUR 2020, 262, 269; *Ziehm*, Endlich verbindlicher Klimaschutz?!, ZUR 2020, 129, 130.

⁷¹ Siehe *Bundesregierung*, Gesetzentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, BT-Drs. 19/30230.

b) Materiell-rechtliches Berücksichtigungsgebot

Das Klimaschutzgesetz normiert ferner in § 13 Abs. 1 KSG ein „eigenes“ ausdrückliches Berücksichtigungsgebot. Die Vorschrift lautet:

„Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Die Kompetenzen der Länder und Gemeinden, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, bleiben unberührt.“

Der Gesetzgeber des Klimaschutzgesetzes betont die besondere Notwendigkeit der übergreifenden Berücksichtigung des Klimaschutzes in allen Bereichen. Er erachtet diese als so wichtig, dass er dafür eigens die spezielle Regelung in § 13 Abs. 1 KSG, also eine materiell-rechtliche Pflicht zur Berücksichtigung,⁷² geschaffen hat:

*„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***

⁷² Ziehm, Klimaverträglichkeitsprüfung in Zulassungsverfahren für Infrastrukturprojekte und Anlagen, Gutachten im Auftrag der BT-Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen, 2021, S. 46 f.; zum Berücksichtigungsgebot siehe auch Schink, Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, NuR 2021, 1 ff.

Allgemeinheit“ abhängig machen, wenn sie den zuständigen Stellen Planungsaufgaben geben oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zuweisen. ...“ ⁷³
(Hervorhebungen durch d. Verf.)

Selbst wenn man annehmen wollte, dass die sektorspezifischen Emissionsbudgets des Klimaschutzgesetzes nicht als strikte Vorgaben im Rahmen des Berücksichtigungsgebots des § 13 KSG wirkten, die die Entscheidungsfindung zwar zu beeinflussen, nicht aber zu determinieren vermögen, die im Entscheidungsprozess sowohl den Ausschlag geben als auch zurücktreten könnten,⁷⁴ dann müssen die Existenz eines eigenständigen Klimaschutzgesetzes und dessen teleologische, das heißt die am Ziel ausgerichtete Auslegung von §§ 1, 3, 4, 13 Abs. 1 KSG aber fortan doch jedenfalls dazu führen, dass

- *erstens nur ausnahmsweise ein Abrücken von den Minderungszielen des Klimaschutzgesetzes in Betracht kommt und*
- *zweitens die „besseren“ Gründe, die ausnahmsweise zu einem Abrücken führen können, in dem fraglichen Einzelfall tatsächlich solche im öffentlichen Interesse und deutlich überwiegende sein müssen.*

Andernfalls würden Klimaschutzbelange tatsächlich nicht mehr Gewicht⁷⁵ erlangen; mit dem Berücksichtigungsgebot aus § 13 Abs. 1 KSG würden tatsächlich kaum „neue starke Akzente“⁷⁶ gesetzt werden; die Emissionsziele des Klimaschutzgesetzes wären tatsächlich kein „sehr bedeutsamer Belang“⁷⁷ und die mit der Schaffung des

⁷³ BT-Drs. 19/14337, S. 36.

⁷⁴ *Kment*, NVwZ 2020, 1537, 1544; *Schlacke*, Bundes-Klimaschutzgesetz: Klimaschutzziele und -pläne als Herausforderung des Verwaltungsrechts, EurUP 2020, 338, 343.

⁷⁵ Vgl. *Albrecht*, Das Klimaschutzgesetz des Bundes - Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte, NuR 2020, 370, S. 378.

⁷⁶ Vgl. *Klinski/Scharlau/von Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina*, a.a.O., S. 8.

⁷⁷ Vgl. *Kment*, a.a.O., S. 1544.

Klimaschutzgesetzes verfolgten notwendigen Steuerungsimpulse würden nicht gesetzt und in der Konsequenz würden die Klimaziele nicht eingehalten werden können. Es würde gegen das Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG verstoßen werden (siehe dazu sogleich Ziffer IV.2.b)).

IV. Zulässigkeit eines Moratoriums für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen

1. Keine gesetzlich vorgegebenen Planungs- und Baufristen

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 sieht keine zeitlich unmittelbare Realisierung von Straßenbauvorhaben und auch keinen fixen zeitlichen Rahmen für die Realisierung vor. Durch die Bundesregierung beabsichtigt ist ausweislich des Plans allein, dass die Straßenbauvorhaben des vordringlichen Bedarfs im Geltungszeitraum des Bundesverkehrswegeplans perspektivisch bis zum Jahr 2030 umgesetzt oder begonnen werden sollen.⁷⁸ Für Vorhaben des weiteren Bedarfs geht der Bundesverkehrswegeplan 2030 ohnehin davon aus, dass voraussichtlich erst nach 2030 Investitionsmittel zur Verfügung stehen.

Unabhängig davon und vor allem entfaltet der Bundesverkehrswegeplan 2030, siehe oben Ziffer I.1., keine förmliche Verbindlichkeit für nachfolgende Planungsentscheidungen.

Auch gesetzliche Fristen für die Realisierung bestimmter Straßenbauvorhaben existieren nicht. Fernstraßenausbaugesetz und Bedarfsplan 2016 enthalten für die nachfolgenden Planungsebenen keine mit Jahreszahlen oder sonstigen konkreten zeitlichen Vorgaben unterlegten Planungs- oder Realisierungsverpflichtungen. Solche folgen auch nicht aus der Einstufung in den vordringlichen oder weiteren Bedarf, denn insofern existieren bereits keine Legaldefinitionen (siehe oben Ziffer I.2. c), d)).

Ebenso wenig sieht das Fernstraßengesetz zeitliche Vorgaben für die Einleitung von Planfeststellungsverfahren vor, weder für solche in

⁷⁸ Siehe auch *Springe*, a.a.O., 33. Kapitel Rn.10.

Bundesauftragsverwaltung, noch für solche in der (nunmehr) unmittelbaren Bundesverwaltung. Es besteht auch kein Anspruch auf Erteilung eines Planfeststellungsbeschlusses nach § 17 FStrG, handelt es sich dabei doch nicht um gebundene Entscheidungen, sondern um solche, deren Erteilung im planerischen Ermessen steht. Aus bereits erlassenen Planfeststellungsbeschlüssen folgt zudem zwar die Befugnis, nicht jedoch eine Verpflichtung zum Bau (siehe oben Ziffer I.3.c)).

Das heißt, verbindliche zeitliche Vorgaben oder sonstige gesetzliche Durchführungspflichten, die in den unmittelbar kommenden Jahren die Planung und den Neu- oder Ausbau von Bundesfernstraßen verlangen, gibt es nicht. Im Gegenteil gebieten grundlegend neue umweltrechtliche Rahmenbedingungen mindestens bis zum Abschluss der laufenden Bedarfsplanüberprüfung und der nachfolgenden Entscheidung des Deutschen Bundestages über eine Anpassung oder Verabschiedung eines neuen Bedarfsplans einen „Verzicht“ auf die Einleitung neuer Planfeststellungsverfahren, eine Aussetzung laufender Planfeststellungsverfahren sowie eine Aussetzung der Realisierung planfestgestellter Bundesfernstraßen jedenfalls für diejenigen Abschnitte, mit deren Bau noch nicht oder nur unwesentlich begonnen wurde.

Denn für die Bedarfsfestlegungen im Bedarfsplan sind auch die Ergebnisse umweltschutzfachlicher Prüfungen relevant (siehe oben Ziffer I.2.c),e)). Sowohl diese Ergebnisse als auch deren Gewichtung im Rahmen der Entscheidung über Bedarfsfestlegungen werden bzw. müssen mit Blick auf die nunmehr maßgeblichen SUP/UVP-Schutzgüter des „globalen Klimas“ und der „Fläche“ sowie in Anbetracht der Minderungsziele, Emissionsbudgets und des materiell-rechtlichen Berücksichtigungsgebots des (novellierten) Klimaschutzgesetzes andere als noch in 2016 sein. Dem darf nicht durch die Schaffung insbesondere klimarelevanter Fakten vorgegriffen oder sogar entgegengewirkt werden.

2. Keine Schaffung klimarelevanter Fakten während der laufenden Bedarfsplanüberprüfung

Der Bedarfsplan 2016 befindet sich gegenwärtig in der Überprüfung. Diese Überprüfung erfolgt vor dem Hintergrund grundlegend neuer umweltrechtlicher Rahmenbedingungen gerade auch mit Blick auf Klimaschutz und Flächeninanspruchnahme. Im Rahmen der Bedarfsplanüberprüfung kann jedenfalls hinsichtlich der Schutzgüter „globales Klima“ und „Fläche“ nicht auf die für den Bundesverkehrswegeplan 2030 durchgeführte SUP rekuriert werden (siehe oben Ziffer II.1.b)).

Erforderlich sind mindestens eine partiell neue SUP sowie eine Prüfung mit Blick auf die Minderungsziele und einschlägigen Emissionsbudgets des (novellierten) Klimaschutzgesetzes. Dabei kommt ein „einfaches Wegwägen“ der Klimaschutzbelange in Anbetracht der Klimaschutzziele des Klimaschutzgesetzes und der Verbindlichkeit der jährlichen Minderungsvorgaben für die einzelnen Sektoren aus § 4 KSG sowie der aus dem Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG folgenden materiellrechtlichen Pflichten nicht (mehr) in Betracht (siehe oben Ziffer II. und III.).

Das Ergebnis der Bedarfsplanüberprüfung soll erst Ende 2023 vorliegen (siehe oben Ziffer I.2.e)). Während dieser Überprüfung dürfen keine Fakten geschaffen werden, die geeignet sind, mögliche bzw. zu erwartende Überprüfungsergebnisse zu konterkarieren. Andernfalls handelten die staatlichen Institutionen nicht nur in hohem Maße in sich widersprüchlich. Sie handelten auch in Widerspruch zu den aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG folgenden und jüngst durch das Bundesverfassungsgericht konkretisierten staatlichen Verpflichtungen:

a) Bedarfsfeststellungen sind reversibel

Ein Bedarfsplan, dessen Anpassungsbedarf nicht innerhalb des Zeitrahmens des § 4 FStrAbG überprüft worden ist, wird zwar nach der

Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht automatisch gegenstandslos.⁷⁹

Das Bundesverwaltungsgericht schließt es aber ausdrücklich nicht aus, dass Zweifel daran, ob die gesetzliche Regelung des Bedarfsplans weiterhin Geltung beansprucht, dann angebracht sein können, wenn sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit so grundlegend gewandelt haben, dass sich die ursprüngliche Bedarfsentscheidung nicht mehr rechtfertigen lässt.⁸⁰ § 4 S. 2 FStrAbG schließt es dementsprechend lediglich im Regelfall aus, sich über einen Bedarfsplan allein deshalb hinwegzusetzen, weil der Gesetzgebungsakt, der ihm zugrunde liegt, mehr als fünf Jahre zurückliegt und dies auch nur dann, solange der Gesetzgeber an einer vom ihm getroffenen Bedarfsfeststellung festhält.⁸¹

Mit Blick auf FFH-Verträglichkeitsprüfungen ist zudem anerkannt, dass die Bindungswirkung eines Bedarfsplans für die nachfolgenden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren keineswegs absolut ist.⁸²

Und vor allem: Die zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bezieht sich auf die Überprüfung von durch die Exekutive erlassenen Planfeststellungsbeschlüssen. Dem Gesetzgeber steht es seinerseits frei, an vom ihm getroffenen Bedarfsfeststellungen nicht länger festzuhalten und sie durch Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes zu revidieren oder sie *vor Abschluss einer laufenden Bedarfsplanüberprüfung unter Vorbehalt bis zum Abschluss eben dieser Überprüfung* zu stellen.

Bei - wie hier - seit der letzten Bedarfsfeststellung grundlegend geänderten Rahmenbedingungen (siehe soeben und Ziffer II., III.) ist das

⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 6. November 2013 – 9 A 14.12, ZUR 2014, 354, 1. Leitsatz; BVerwG, Urt. v. 27. Oktober 2000 – 4 A 18/99 – BVerwG 112, 140, 149 Rn. 31; siehe auch BVerwG, Urt. v. 24. Februar 2021 – 9 A 8/20, BeckRS 2021, 8680 Rn. 46.

⁸⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27. Oktober 2000 – 4 A 18/99 – BVerwG 112, 140, 149 Rn. 31; BVerwG, Urt. v. 18. Juni 1997 – 4 C 3.95, Buchholz 407. 4 § 17 FStrG Nr. 131.

⁸¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27. Oktober 2000 – 4 A 18/99 – BVerwG 112, 140, 149 Rn. 31.

⁸² Vgl. BVerwG, Urt. v. 7. Januar 2007, 9 A 20.05, NVwZ 2007, 1054 ff.

nicht nur zulässig, sondern sogar geboten. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt dies:

b) Klimaschutzgebot und Generationengerechtigkeit, Art. 20a GG

aa) Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Beschluss vom 24. März 2021 zunächst (erneut) klar, dass das in Art. 20a GG formulierte Ziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen den Klimaschutz umfasst und den Staat zum Klimaschutz verpflichtet. Es sieht in Art. 20a GG explizit ein *Klimaschutzgebot*.⁸³ Dieses zielt, so das Gericht, auf die Einhaltung einer Temperaturschwelle, bei der die durch Menschen verursachte Erwärmung der Erde angehalten werden soll, also auf die Begrenzung der Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau. Um die Erderwärmung bei dieser verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden. Geboten sind daher

*vor allem Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.*⁸⁴

bb) *Art. 20a GG gibt der staatlichen Gewalt, also auch sämtlichen auf den unterschiedlichen Ebenen der Bundesverkehrswegeplanung beteiligten Akteuren, eine Treibhausgasminderungslast in die Zukunft auf.*⁸⁵

Der Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt dabei die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener

⁸³ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 197 ff.

⁸⁴ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 198.

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 117, 183.

Enthaltbarkeit weiter bewahren könnten.⁸⁶

Verhindert werden muss demnach eine zu kurzfristige und damit einseitige Verteilung von Freiheit und Reduktionslasten zulasten der Zukunft, und zwar durch alle staatliche Gewalt und mithin sowohl durch den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung, das Fernstraßen-Bundesamt und die Planungsbehörden der Länder.

Das wiederum verlangt, dass das knappe Restbudget an Treibhausgasen hinreichend schonend aufgezehrt und so Zeit gewonnen wird, rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten, welche die Freiheitseinbußen durch die verfassungsrechtlich unausweichliche Reduktion von Treibhausgasemissionen und Treibhausgas-relevantem Freiheitsgebrauch lindern, indem sie Treibhausgas-neutrale Verhaltensalternativen verfügbar machen.⁸⁷

cc) Das Klimaschutzziel des Art. 20a GG ist verfassungsrechtlich zulässig dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.

Zur Beurteilung, ob dieses Ziel hinreichend sicher erreicht werden kann, erachtet das Bundesverfassungsgericht den CO₂-Budgetsansatz von IPCC und dem Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen (SRU) als maßgeblich.⁸⁸

Der IPCC hat am 8. Oktober 2018 seinen Sonderbericht „1,5 °C globale Erwärmung“ veröffentlicht.⁸⁹ Der IPCC stellt in seinem Sonderbericht zum einen die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C gegenüber vorindustriellem Niveau dar. Zum anderen zeigt er die damit verbundenen globalen Treibhausgasemissionspfade auf, die im Zusammenhang mit

⁸⁶ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 193, auch unter Verweis auf Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 535 m.w.N.

⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 194.

⁸⁸ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 219 ff.

⁸⁹ Siehe <https://www.de-ipcc.de/256.php>, abgerufen am 14. Juni 2021.

einer Stärkung der weltweiten Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel erforderlich sind. Der IPCC benennt globale CO₂-Budgets.

Der SRU ermittelt in seinem 2020 vorgestellten Gutachten „Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa-Umweltgutachten 2020“⁹⁰ ein nationales CO₂-Budget. Konkret legt der SRU ein ab 2020 verbleibendes konkretes nationales CO₂-Restbudget von 6,7 Gigatonnen für das Ziel, den Anstieg der mittleren Erdtemperatur mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 Prozent auf 1,75 °C zu begrenzen, zugrunde.⁹¹

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 ist deshalb in Anbetracht der aus Art. 20a GG folgenden notwendigen Generationengerechtigkeit klar, dass die 2019 für die einzelnen Sektoren festgelegten CO₂-Emissionsbudgets im Klimaschutzgesetz deutlich verschärft werden müssen.

Das ist am 24. Juni 2021 mit der Verabschiedung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Klimaschutzgesetzes durch den Deutschen Bundestag geschehen (siehe oben Ziffer III.2.).

Die noch vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Überprüfung eines Planungsabschnitts der Bundesautobahn A20 vertretene Auffassung, wonach dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Frage zukomme, wie er dem Auftrag aus Art. 20a GG gerecht werden wolle,⁹² ist nach alledem in dieser Weise so nicht mehr haltbar.

Das wiederum bedeutet: Selbst wenn man eine Vereinbarkeit eines (teilweisen) weiteren Neu- und Ausbaus von Bundesfernstraßen mit den neuen Minderungszielen und CO₂-Emissionsbudgets im Klimaschutzgesetz gegenwärtig nicht grundsätzlich ausschließen wollte, so ist doch zum jetzigen Zeitpunkt jedenfalls überhaupt offen, ob und wie die neuen Minderungsziele und CO₂-Emissionsbudgets im Klimaschutzgesetz bei Verwirklichung der im Bedarfsplan 2016

⁹⁰ Dort S. 44 ff.

⁹¹ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 52, 88.

⁹² Vgl. BVerwG, Urt. v. 24. Februar 2021 – 9 A 8/20, BeckRS 2021, 8680 Rn. 47.

vorgesehenen Straßenbauvorhaben mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eingehalten oder aber konterkariert werden würden.

In dieser Situation gleichwohl unverändert an der unmittelbaren Umsetzung des Bedarfsplans 2016 festzuhalten, die Ergebnisse der laufenden Bedarfsplanüberprüfung vor dem Hintergrund grundlegend neuer umweltrechtlicher Rahmenbedingungen nicht abzuwarten und mithin die künftige Nichteinhaltung von Minderungszielen und CO₂-Emissionsbudgets mindestens in Kauf zu nehmen, bedeutete einen Verstoß gegen das aus Art. 20a GG folgende Klimaschutzgebot und die diesem immanente Verpflichtung aller staatlichen Institutionen auf die Generationengerechtigkeit.

3. Keine Gefahr des Entstehens von Planungstorsi

a) Revidiert der Gesetzgeber die Bedarfsfestlegungen aus dem Bedarfsplan 2016 oder stellt er sie - generell oder beispielsweise hinsichtlich der dort angenommenen Bedarfe für Bundesautobahnen - unter Vorbehalt bis zum Abschluss der laufenden Bedarfsplanüberprüfung und einer nachfolgenden legislativen Entscheidung über einen neuen Bedarfsplan, fehlt es mit Blick auf die Einleitung neuer straßenrechtlicher Planfeststellungsverfahren etwa für Bundesautobahnen mangels Bedarfs an der Planrechtfertigung.

Für bereits laufende straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren gilt Entsprechendes. Denn für den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses ist stets die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses maßgeblich (vgl. § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 4 VwVfG).

b) Weder mit einem solchen Vorbehalt noch mit einer (später gegebenenfalls endgültig) erfolgenden Revision von Bedarfsfestlegungen ist mit Blick auf unter Umständen bereits realisierte Abschnitte etwa einer Bundesautobahn die Gefahr des Entstehens von Planungstorsi, also von Planungs- bzw. Bauabschnitten, die ohne Anbindung und ohne eigene Verkehrsfunktion „auf der grünen Wiese“ enden, verbunden.

Gegenteiliges kann dem „Verzicht“ auf Einleitung neuer Planfeststellungsverfahren, einer Aussetzung laufender Planfeststellungsverfahren sowie einer Aussetzung des Baubeginns bzw. des Weiterbaus mit Blick auf bereits erlassene Planfeststellungsbeschlüsse nicht entgegengehalten werden:

aa) Das Fernstraßengesetz sieht keine abschnittsweise Planung von Bundesfernstraßen vor. Die Zulässigkeit einer planungsrechtlichen Abschnittsbildung ist indes durch die Rechtsprechung grundsätzlich anerkannt. Die Figur der abschnittswisen Planfeststellung ist eine richterliche Ausprägung des Abwägungsgebots.⁹³ Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass ein planerisches Gesamtkonzept angesichts vielfältiger Schwierigkeiten, die mit einer detaillierten Streckenplanung verbunden sind, häufig nur in Teilabschnitten verwirklicht werden kann.⁹⁴

Voraussetzung der abschnittswisen Planung und mithin der Planfeststellungsbeschlüsse für die einzelnen Abschnitte ist es jedoch, dass die Teilplanung nicht so weit verselbstständigt wird, dass durch die Gesamtplanung geschaffene Probleme unbewältigt bleiben.⁹⁵

Jedem planfestgestellten Abschnitt muss ein eigenständiger Verkehrswert zukommen. Im Falle des Scheiterns der Gesamtplanung muss die Verwirklichung des einzelnen Abschnitts sinnvoll bleiben und darf nicht lediglich einen Planungstorso ohne Anbindung und ohne eigene Verkehrsfunktion darstellen.⁹⁶

Das heißt, sollten zum Beispiel bei einer Bundesautobahn schon einzelne Abschnitte geplant und gebaut worden oder in Bau befindlich sein, so muss jeder dieser Abschnitte eine eigene Verkehrsfunktion erfüllen

⁹³ OVG Schleswig, Urt. v. 27. Februar 2020 - 4 KS 2/16, BeckRS 2020, 16999 Rn. 41.

⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 2. Juli 2020 - 9 A 19/19, NVwZ 2021, 648 Rn. 64.

⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 2. Juli 2020 - 9 A 19/19, NVwZ 2021, 648 Rn. 64.

⁹⁶ Grundlegend BVerwG, Urt. v. 7. März 1997 - 4 C 10.96, BVerwGE 104, 144, 152 f. m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 27. November 2018 - 9 A/17, NVwZ 2019, 1202 Rn. 17 m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 11. Oktober 2017 - 9 A14/16, NVwZ-Beilage 2018, 41 Rn. 164; BVerwG, Urt. v. 6. November 2013 - 9 A 14/12, ZUR 2014, 354 Rn. 28; BVerwG, Urt. v. 12. August 2009 - 9 A 64.07, BVerwGE 134, 308; OVG Schleswig, Urt. v. 27. Februar 2020 - 4 KS 2/16, BeckRS 2020, 16999 Rn. 41.

können bzw. eine Anbindung haben, andernfalls wären die zugrundeliegenden Planfeststellungsbeschlüsse rechtswidrig.

bb) Etwas anderes gilt nur dann, wenn in Bezug auf einen Planungsabschnitt ohne eigene Anbindung oder Verkehrsfunktion der Baubeginn für eben diesen Planungsabschnitt im Planfeststellungsbeschluss zwingend durch entsprechende Nebenbestimmungen in Gestalt aufschiebender Bedingungen an die Bestandskraft für nachfolgende Planfeststellungsbeschlüsse zu den erschließenden Straßenanschlüssen gekoppelt ist.⁹⁷ So heißt es zum Beispiel im Planfeststellungsbeschluss aus 2014 für den Neubau eines Abschnitts der Bundesautobahn A20:

„Die beantragte Teilstrecke der A 20, Streckenabschnitt 8 der Nord-West-Umfahrung Hamburg, darf erst realisiert werden, wenn für den südwestlichen anschließenden Abschnitt auf niedersächsischem Gebiet, sowie den in nordöstlicher Richtung anschließenden Planungsabschnitt 7 (A 20 – Abschnitt B 431 bis A 23), jeweils ein vollziehbarer Planfeststellungsbeschluss vorliegt, gegen dessen Vollziehbarkeit innerhalb der gesetzlichen Frist gem. § 17e Abs. 3 FStrG, kein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer ggf. erhobenen Anfechtungsklage gestellt oder ein entsprechender Antrag im gerichtlichen Verfahren zurückgewiesen wurde.“⁹⁸

Auf die eine oder die andere Weise muss die Gefahr eines Planungstorsos also ausgeschlossen sein, andernfalls hätte nicht gebaut werden dürfen.

c) Aus dem Vorstehenden folgt zugleich, dass nicht nur in der

⁹⁷ BVerwG, Urt. v. 24. Februar 2021 – 9 A 8/20, BeckRS 2021, 8680 Rn. 50; BVerwG, Beschl. v. 27. November 2018 - 9 A 10.17, BeckRS 2018, 43268 Rn. 47 f.; OVG Bautzen, Beschl. v. 22. Juni 2011 - 5 B 562/06, BeckRS 2011, 51963, Rn. 12.

⁹⁸ Planfeststellungsbeschluss des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein vom 30. Dezember 2014, S. 3.

Planfeststellung befindliche, sondern auch bereits planfestgestellte Straßenbauvorhaben grundsätzlich „angehalten“ werden können. Denn auch mit der Aussetzung ihrer Durchführung drohen demnach keine Planungstorsi.

Die finale Entscheidung, ob ein Straßenbauvorhaben real durchgeführt wird, obliegt dabei immer und ausschließlich dem Bund. Er ist es, der das Vorhaben alleine finanziert, und zwar auch dann, wenn ein Straßenbauvorhaben (noch) in Bundesauftragsverwaltung durch eine Landesplanungsbehörde geplant wurde.⁹⁹ Insoweit steht es dem Bund folglich frei, auch den Baubeginn oder den Weiterbau planfestgestellter Vorhaben durch einen Finanzierungsstopp zunächst vorläufig auszusetzen bzw. entsprechend vorgesehene Finanzmittel für Instandhaltungsmaßnahmen umzuwidmen.

Der Zeitpunkt dafür ist im Übrigen „günstig“: Am 23. Juni 2021 hat zwar das Bundeskabinett den Haushaltsentwurf für 2022 verabschiedet. Der Deutsche Bundestag wird darüber aber nicht mehr unmittelbar entscheiden, sondern erst nach der Sommerpause bzw. nach der anstehenden Bundestagswahl, so dass entsprechende Änderungen des Entwurfs unmittelbar erfolgen könnten.

Eine Aussetzung der Realisierung planfestgestellter Abschnitte, mit deren Bau noch nicht oder nur unwesentlich begonnen wurde, kommt demnach grundsätzlich auch bis zum Abschluss der laufenden Bedarfsplanüberprüfung in Betracht.

Mit anderen Worten, lediglich bei planfestgestellten und in tatsächlicher Hinsicht bereits weiter vorangeschrittenen Projekten mag eine Aussetzung der weiteren Realisierung in Abhängigkeit von den Besonderheiten des Einzelfalls und von konkreten enteignungsrechtlichen Fragestellungen, ausgeschlossen sein.¹⁰⁰ Zu solchen Besonderheiten des Einzelfalls können beispielsweise zwar etwaige Vertragsstrafen gegenüber bereits beauftragten Baufirmen o.ä.

⁹⁹ Siehe auch *Springe*, a.a.O., 33. Kapitel Rn. 1.

¹⁰⁰ So wohl auch *Held/Ringwald/Roller*, a.a.O., S. 20.

zählen. Auch sie führen aber keineswegs von vornherein zwingend zum Ausschluss eines Moratoriums, sondern bedürfen der Abwägung im Rahmen einer Gesamtbetrachtung.

V. Ausgestaltungsmöglichkeit eines Moratoriums

Nach alledem ergibt sich für die Ausgestaltung eines Moratoriums für den Neu- und Ausbau von Bundesautobahnen und Bundesstraßen Folgendes:

- Der Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz, also dem Bedarfsplan 2016, wird durch den Gesetzgeber eine Regelung dergestalt vorgeschaltet, dass die in dieser Anlage genannten vordringlichen und weiteren Bedarfe unter dem Vorbehalt der Ergebnisse der gegenwärtigen Bedarfsplanüberprüfung nach § 4 FStrAbG stehen und bis zum Abschluss dieser Überprüfung sowie der nachfolgenden Entscheidung über die Anpassung bzw. die Verabschiedung eines neuen Bedarfsplans keine Planrechtfertigung im Rahmen von straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu begründen vermögen.

Die Einleitung neuer sowie der Abschluss laufender Planfeststellungsverfahren wäre danach vorläufig nicht möglich, da es an einer grundlegenden Genehmigungsvoraussetzung fehlte.

Mit Blick auf planfestgestellte, aber noch nicht oder nur unwesentlich in der Realisierung befindliche Straßenbauvorhaben des Bundes bestehen folgende Möglichkeiten:

- Der Deutsche Bundestag revidiert für die entsprechenden Vorhaben die Mittelbereitstellung für die Verkehrsinvestitionen im Bundeshaushalt bzw. widmet diese für Instandhaltungsmaßnahmen um und stellt für den Bundeshaushalt ab 2022 vorläufig für entsprechende Neu-

und Ausbauvorhaben keine neuen Mittel zur Verfügung. Eine Änderung des vom BMVI 2020 aufgestellten Investitionsrahmenplans 2019 - 2023 ist nicht erforderlich, da dieser Plan kein Finanzierungsplan ist, sondern nur einen Planungsrahmen für die Investitionen innerhalb des betrachteten Zeitraums darstellt.¹⁰¹

- Da das Fernstraßen-Bundesamt erst zum 1. Januar 2021 mit der Wahrnehmung seiner Aufgaben begonnen hat, dürften sämtliche bereits vorhandenen Planfeststellungsbeschlüsse noch durch die Landesplanungsbehörden erlassen worden sein. Im Rahmen der insofern einschlägigen Bundesauftragsverwaltung kann das BMVI dementsprechend zusätzlich den Erlass entsprechender Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG dahingehend prüfen, dass die Planfeststellungsbeschlüsse der Landesplanungsbehörden im Wege einer Planergänzung nachträglich mit einer Nebenbestimmung mit Blick auf einen vorerst nicht zulässigen Baubeginn versehen werden.

Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin

¹⁰¹ Siehe *BMVI*, Investitionsrahmenplan 2019 – 2023 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes, 2020, S. 11.