



Sachstand

Klimaschutz im Verkehrssektor

Rechtliche Implikationen für die Verkehrswegeplanung des Bundes

Klimaschutz im Verkehrssektor

Rechtliche Implikationen für die Verkehrswegeplanung des Bundes

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 094/21
Abschluss der Arbeit: 10. Dezember 2021
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Aktuelle Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfsplanüberprüfung	4
3.	Rechtliche Vorgaben	5
3.1.	Bundes-Klimaschutzgesetz	5
3.2.	Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG	7
4.	Studie zur Emissionsminderungswirkung verkehrspolitischer Maßnahmen	10
5.	Fazit	11

1. Einleitung

Dieser Sachstand stellt im Lichte der Klimaschutz-Entscheidung¹ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) die verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie die einfachgesetzlichen Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)² in Bezug zur geltenden verkehrspolitischen Fachplanung, insbesondere zum Bundesverkehrswegeplan 2030 und dem Bedarfsplan zum Fernstraßenausbaugesetz.³

2. Aktuelle Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfsplanüberprüfung

Der **Bundesverkehrswegeplan 2030** datiert von August 2016 und nimmt Bezug auf das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 von Dezember 2014⁴, welches eine Reduzierung der Emission von Treibhausgasen gegenüber 1990 um 40 % bis 2020 und um 80-95 % bis 2050 zum Ziel hatte. Die Annahmen zum Klimaschutz sowie die nationalen Ziele für Treibhausgaseinsparungen haben sich mit Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes 2019 und noch einmal mit dessen Änderung 2021 deutlich verschärft (dazu unter 3.1.).

Die Bundesregierung selbst geht in ihrem aktuellen **Projektionsbericht 2021** für den Verkehrssektor von einer Treibhausgasemission von 126 Mio. Tonnen im Jahr 2030 aus.⁵ Damit würde der Verkehrssektor sein Ziel von 85 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent um mehr als 40 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent verfehlen.⁶ Die Prognose sieht dabei nicht nur eine deutliche Verfehlung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor im Jahr 2030 voraus, sondern nimmt bereits für das Jahr 2021 eine

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

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

3 Für eine ausführliche Darstellung der Diskussion zur Vereinbarkeit der geltenden verkehrspolitischen Fachplanung mit den völker- und verfassungsrechtlichen sowie einfachgesetzlichen Vorgaben zum Klimaschutz siehe Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 8 - 3000 - 088/21, Bundesverkehrswegeplanung und Klimaschutz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/871004/91bc4ca821dac25aab702399eec0d5fa/WD-8-088-21-pdf-data.pdf>.

4 Abrufbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm Klimaschutz/aktionsprogramm klimaschutz 2020 broschuere bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf).

5 Projektionsbericht der Bundesregierung 2021, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht 2021 bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht_2021_bf.pdf), S. 272.

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

Zielverfehlung an. Dies dürfte im Hinblick auf die aus Art. 20a GG resultierenden Verpflichtungen (dazu unter 3.2.) den Druck auf den Gesetzgeber erhöhen, im Verkehrssektor nachzusteuern und dabei auch den Beitrag der Verkehrswegeplanung zur Erreichung der Klimaschutzziele stärker in den Blick zu nehmen.

Gemäß § 4 des **Fernstraßenausbaugesetzes** (FStrAbG)⁷ prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (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 Städtebaus, einzubeziehen. Die Anpassung erfolgt ggf. durch Gesetz.

Im Hinblick auf den Ablauf der 5-Jahresfrist zum Jahresende 2021 seien nach Angaben des BMVI die notwendigen Vorbereitungen für die Durchführung dieser **Bedarfsplanüberprüfung** eingeleitet worden. In der der Bedarfsplanüberprüfung zugrunde liegenden neuen Langfrist-Verkehrsprognose würden die veränderten Rahmenbedingungen (u.a. Klimaschutzprogramm 2030, Bundes-Klimaschutzgesetz) berücksichtigt. Die eingeleiteten Vergabeverfahren zur Verkehrsprognose seien im September 2021 abgeschlossen worden. Die Verkehrsprognose 2040 befände sich in Bearbeitung. Es werde angestrebt, die Untersuchungen zur Bedarfsplanüberprüfung im Jahr 2023 abzuschließen. Der Fokus der Bedarfsplanüberprüfung sei auf die Überprüfung der drei Bedarfspläne als Ganzes gerichtet und nicht auf die Bewertung einzelner in den Bedarfsplänen enthaltener Aus- und Neubauprojekte. Auf Basis der Ergebnisse der im Rahmen der Bedarfsplanüberprüfung durchzuführenden streckenscharfen Verkehrsmengenvergleiche und Engpassanalysen seien jedoch auch Aussagen über Auswirkungen auf Einzelprojekte möglich.⁸

Die neue Regierung beabsichtigt, einen neuen **Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf Basis neuer Kriterien** auf den Weg zu bringen.⁹ Welche Kriterien dies konkret sein werden, lässt der Koalitionsvertrag indes offen.

3. Rechtliche Vorgaben

3.1. Bundes-Klimaschutzgesetz

Einfachgesetzlich hat das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) den Charakter eines Rahmengesetzes, welches die Ziele und Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert.¹⁰ Gemäß der Begründung

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

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

9 Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.tagesspiegel.de/downloads/27829944/1/koalitionsvertrag-ampel-2021-2025.pdf>, S. 49.

10 So auch BVerfG (Fn. 1), Rn. 6.

zum Regierungsentwurf werde damit nicht unmittelbar CO₂ eingespart, sondern die Grundlagen der Klimapolitik insgesamt geschaffen und verbindlich gemacht. Um die Klimaschutzziele tatsächlich zu erreichen, sei die Änderung verschiedener Fachgesetze erforderlich.¹¹

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

Das Bundes-Klimaschutzgesetz in seiner geänderten Fassung enthält **Nachschärfungen** gegenüber der ursprünglichen Fassung von 2019, insbesondere ambitioniertere Emissionseinsparziele.¹² Für den Verkehrssektor sah das Bundes-Klimaschutzgesetz von 2019 noch eine zulässige Jahresemissionsmenge von 95 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2030 vor. Allein die Gesetzesnovelle im Jahr 2021 führte für den Verkehrssektor somit zu einer **Einsparverpflichtung von weiteren 10 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent**, die bislang in der Verkehrswegeplanung nicht berücksichtigt worden ist.

Im Zuge der daher wahrscheinlich notwendigen Beratungen über ein Sofortprogramm dürfte es erforderlich sein, zunächst einmal eine Reihe möglicher Bausteine in den Blick zu nehmen und nicht etwa einen Bereich wie die Verkehrswegeplanung von vorneherein auszuschließen.

11 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drucks. 19/14337, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>, S. 17.

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

3.2. Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG

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

Zur Gewährleistung eines freiheitsschonenden Übergangs zur Klimaneutralität seien hinreichende Vorkehrungen zu treffen und dazu die Maßgaben für die weiteren Reduktionserfordernisse nach 2030 so auszugestalten, dass sie hinreichende Orientierung und Anreiz für die Entwicklung sowie die umfassende Implementierung klimaneutraler Techniken und Praktiken bieten würden.¹⁴ Die zum Zeitpunkt der BVerfG-Entscheidung nur bis 2030 gesetzlich geregelten Pfade seien rechtzeitig, in einem gestuften Prozess, über die Zeit hinweg kontinuierlich fortzuentwickeln.¹⁵ Durch Art. 20a GG sei dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.¹⁶ Das nationale Klimaschutzinstrumentarium könne so fortentwickelt werden, dass Reduktionsdefizite noch zu kompensieren und Minderungsziele noch einzuhalten seien.¹⁷

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

Hinsichtlich des Verkehrssektors weist das BVerfG darauf hin, dass dieser im Jahr 2019 an dritter Stelle der Verursacher von Treibhausgasemissionen gestanden habe, in dem der motorisierte

13 BVerfG (Fn. 1), Leitsätze.

14 BVerfG (Fn. 1), Rn. 195.

15 BVerfG (Fn. 1), Rn. 253.

16 BVerfG (Fn. 1), Rn. 212.

17 BVerfG (Fn. 1), Rn. 170, 238.

Straßenverkehr für 94 % der Emissionen verantwortlich gewesen sei.¹⁸ Das BVerfG legt aber weder ein konkretes Einsparziel für den Verkehrssektor fest¹⁹, noch schreibt es bestimmte Maßnahmen auf Sektorebene vor.²⁰ Solche Entscheidungen unterfielen dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und dessen Konkretisierungsprärogative.

„Das Grundgesetz gibt nicht im Einzelnen vor, was zu regeln ist, um Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen.“²¹

„Hintergrund der ausdrücklichen Hervorhebung der Gesetzgebung in Art. 20a GG und der Anerkennung einer Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers ist gerade, dass die besondere Bedeutung der Schutzgüter des Art. 20a GG und deren Spannungsverhältnis zu etwaigen gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zu einem Ausgleich gebracht werden müssen und die Gesetzgebung hierfür den geeigneten Rahmen bietet [...].“²²

Dennoch sei Art. 20a GG nicht nur ein unverbindliches Programm. Die Verfassung begrenze politische Entscheidungsspielräume, Maßnahmen zum Umweltschutz zu ergreifen oder es zu lassen. Insofern lege Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf.²³

Für den Verkehrssektor stellt das BVerfG folgende Erwägungen an:

„Legte der Gesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde

18 BVerfG (Fn. 1), Rn. 30.

19 Diesbezüglich führt das BVerfG aus: „Grundsätzlich ist es auch nicht Aufgabe der Gerichte, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG konkret quantifizierbare Grenzen der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten.“ BVerfG (Fn. 1), Rn. 207.

20 Die Errichtung einer CO₂-neutralen Verkehrsinfrastruktur und die CO₂-neutrale Produktion von Transportmitteln benennt das BVerfG nur beispielhaft. BVerfG (Fn. 1), Rn. 121.

21 BVerfG (Fn. 1), Rn. 249.

22 BVerfG (Fn. 1), Rn. 213.

23 BVerfG (Fn. 1), Rn. 205 f.

dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“²⁴

Im Lichte der Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG münden die gesundheits-, umwelt- und klimaschädlichen Wirkungen des Verkehrs in seiner aktuellen Ausgestaltung in das verfassungsrechtliche Gebot, in diesem Bereich Veränderungen herbeizuführen.²⁵ Insbesondere aus Art. 20a GG folgt die Verpflichtung, für eine erhebliche Reduktion der durch den motorisierten Straßenverkehr verursachten Treibhausgase zu sorgen. Das verkehrspolitische Mobilitätsgewährleistungskonzept hat den Schutz von Gesundheit, Umwelt und Klima bereits „mitzudenken“.²⁶

Mögliche Instrumente können dabei etwa die Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene, die Steigerung der Attraktivität des sog. Umweltverbundes (Fußgängerverkehr, Fahrräder, ÖPNV, Carsharing), eine Effizienzsteigerung der Fahrzeuge sowie der verstärkte Einsatz treibhausgasneutraler Energie sein.²⁷ Andere fordern eine klimabezogene Fachplanung, in der Aspekte des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit als Entscheidungskomponenten verstärkt Einfluss gewinnen.²⁸ Konkrete Vorgaben zur Auswahl bestimmter Instrumente im Verkehrssektor lassen sich der Klimaschutz-Entscheidung des BVerfG nicht entnehmen. Ebenso wenig resultieren aus dieser Entscheidung Implikationen für einzelne Straßenbau- oder -ausbauprojekte. Auswirkungen auf Einzelprojekte ergeben sich im Planungsprozess, nicht aber unmittelbar aus dem Verfassungsrecht.

Georg Hermes formuliert insofern treffend:

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

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

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

26 Hermes (Fn. 25), S. 325 f.

27 Heier (2020), Verkehrswende – wenn alle mitziehen! In: Auhagen/Eberhardt-Köster/Heier/Herterich/Mahler/Röske/Waßmuth/Wolf, Klimagerechte Mobilität für alle, AttacBasisTexte 57, S. 88. Hermes (Fn. 25), S. 325 f., der davon ausgeht, dass die Klimaziele im Verkehrsbereich allein durch die Kombination aus einer Effizienzsteigerung der Fahrzeuge und dem verstärkten Einsatz treibhausgasneutraler Energie nicht zu erreichen seien.

28 So etwa BUND (2021), Desaster im Dutzend: Zwölf Autobahnen, die kein Mensch braucht, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_desaster_im_dutzend_broschuere.pdf, S. 41, unter Darstellung von Lösungsansätzen, die zu einer Ökologisierung der Verkehrswegeplanung beitragen könnten.

Grenze zum rechtlichen Gebotenen überschreiten, muss jeweils im Einzelfall beurteilt werden.“²⁹

Eine aktuelle Studie belegt zum Teil erhebliche Streuungen der Emissionsminderungsannahmen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor (siehe unter 4.). Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe der Politik, den komplexen Prozess der Auswahl zwischen den verschiedenen Instrumenten auf der Grundlage aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse anzugehen.

4. Studie zur Emissionsminderungswirkung verkehrspolitischer Maßnahmen

In einer jüngsten Studie des Kopernikus-Projekts Ariadne am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung stellen sechs Autoren basierend auf Drittstudien und eigenen Erhebungen die Emissionsminderungswirkung von 14 verkehrspolitischen Maßnahmen dar.³⁰ Die Projektionen der jährlichen Emissionsminderungen der betrachteten Maßnahmen für das Jahr 2030 zeigen eine Streuung der Minderungsannahmen, die bei manchen Maßnahmen erheblich und bei anderen Maßnahmen geringer ausfällt.

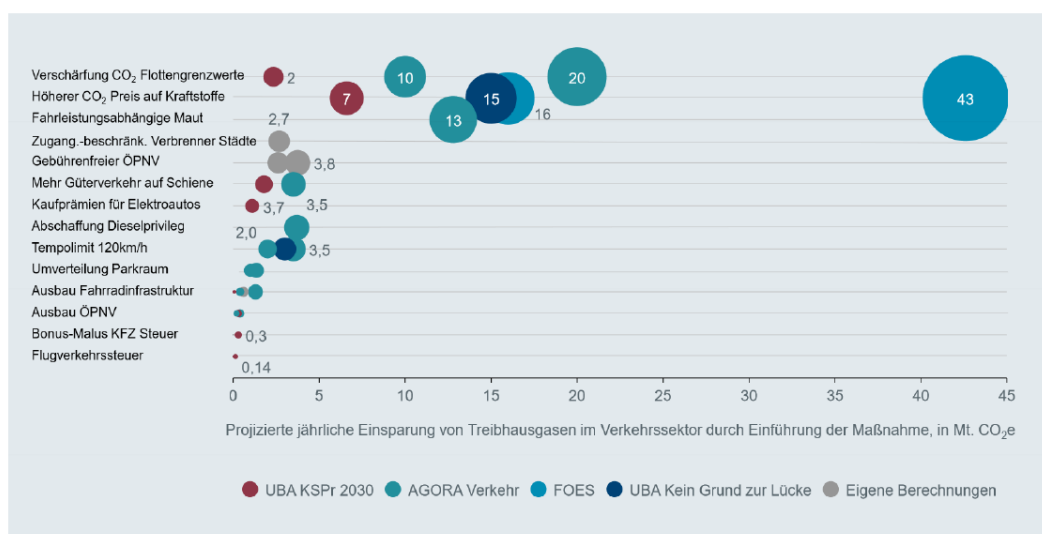


Abbildung 2: Projizierte Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen.

Agora Verkehrswende (2018); Umweltbundesamt (2020); Zerzawy and und Fiedler (2019) für die FOES und eigenen Berechnungen. Die Schätzwerte der FOES-Studie berücksichtigen keine Wechselwirkungen und beziehen sich auf eine Minderung der Maßnahme zum Jahr 2017. Alle anderen Minderungsprojektionen beziehen sich auf ein Referenzszenario in 2030. Quelle: Eigene Abbildung basierend auf Daten von

Quelle: Levi/Wolf/Flachsland/Koch/Koller/Edmondson (Fn. 30), S. 13.

29 Hermes (Fn. 25), S. 328, Hervorhebungen nicht im Original.

30 Levi/Wolf/Flachsland/Koch/Koller/Edmondson (2021), Ariadne-Analyse, Klimaschutz und Verkehr: Zielerreichung nur mit unbequemen Maßnahmen möglich, <https://ariadneprojekt.de/publikation/klimaschutz-und-verkehr-zielerreichung-nur-mit-unbequemen-massnahmen-moeglich/>. Die Schätzwerte würden nach Ansicht der Autoren indes nur eine erste grobe Einordnung der Größenordnung möglicher Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr darstellen und es nicht erlauben, deren kombinierte Wirkung abschließend zu beurteilen (S. 8).

Die gesammelten projizierten Emissionsminderungswirkungen seien nach Ansicht der Autoren insgesamt mit großen Unsicherheiten behaftet. Dies sei darin begründet, dass die Umsetzung der Maßnahmen oft imperfekt sei, und dass die berücksichtigten Maßnahmen komplexe Nebenfolgen entfalten würden. So seien beispielsweise Kreuzelastizitäten, wie etwa eine Nutzungsverlagerung bei der Kostenerhöhung von Verkehrsmitteln, in einigen Studien über die Wirkung von höheren CO₂-Preisen nicht beachtet. Eine große Quelle der Unsicherheit sei außerdem die Wechselwirkung zwischen verschiedenen Klimaschutzmaßnahmen. Ohne Berücksichtigung von Wechselwirkungen, Synergien und Überlappungseffekten zwischen Maßnahmen könnten Minderungswirkungen unter- oder überschätzt werden.³¹

Aufgrund der unbekanntenen Wechselwirkungen zwischen Klimaschutzmaßnahmen könne seitens der Autoren nicht abschließend beurteilt werden, welche Maßnahmen nötig seien, um das Klimaschutzziel für das Jahr 2030 im Verkehrssektor sicher zu erreichen.³² Die gesammelten Minderungsprognosen würden aber darauf hindeuten, dass neben anderen Maßnahmen zumindest ein hoher CO₂-Preis benötigt werde, um in die Nähe der Zielerreichung zu gelangen.³³

Für die politische Umsetzbarkeit sei es nach Auffassung der Autoren auch bedeutsam, dass sich die Akzeptanz der untersuchten Emissionsminderungsmaßnahmen zwischen den Anhängerschaften der politischen Parteien teilweise erheblich unterscheide.³⁴

5. Fazit

Die Annahmen und Ziele, auf denen der Bundesverkehrswegeplan 2030 aufbaut, sind als veraltet anzusehen. Im gestuften Prozess der Verkehrswegeplanung ist der Gesetzgeber verpflichtet, bei den Bedarfsplänen der Ausbaugesetze auf eine Kohärenz zur geltenden Rechtslage, insbesondere auch zum Bundes-Klimaschutzgesetz in seiner aktuellen Fassung, zu achten.

Dass die Bedarfsplanüberprüfung einen Anpassungsbedarf ergeben könnte, erscheint vor dem Hintergrund der seit 2019 erheblich gestiegenen Erwartungen an die Klimaschutzleistungen des Verkehrssektors nicht als fernliegend. Die Entscheidung darüber, in welchem Umfang Anpassungen auf der Planungsebene erfolgen sollen und welche anderen Maßnahmen im Verkehrssektor konkret zu ergreifen sind, obliegt dabei dem Gesetzgeber und lässt sich nicht unmittelbar aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ableiten.

Eine aktuelle Studie des Kopernikus-Projekts Ariadne am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung verdeutlicht variierende Effizienzbewertungen von Emissionseinsparmaßnahmen im Verkehrssektor. Dies verdeutlicht den komplexen Prozess verkehrspolitischer Entscheidungen zur

31 Ebenda, S. 14.

32 Ebenda, S. 23.

33 Ebenda, S. 24.

34 Ebenda, S. 25. Siehe dazu Abbildung 6 auf S. 20.

Einsparung von Treibhausgasen. Eine einfache verfassungsrechtliche Ableitung besteht nicht. Ebenso wenig dürften rechtliche Detailvorgaben diesbezüglich zielführend erscheinen.³⁵

Im Umgang mit solchen Ungewissheiten verbleiben dem Gesetzgeber zwar Entscheidungsspielräume, die er jedoch nicht nach politischem Belieben ausfüllen darf. Weisen etwa belastbare Daten darauf hin, dass die gesetzlich vorgegebene CO₂-Emissionsreduktion bei Verwendung bestimmter Instrumente im Verkehrssektor überschritten werden könnte, ist diesem Umstand entsprechend Rechnung zu tragen.³⁶ Bei wissenschaftlicher Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge setze Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers nach Auffassung des BVerfG Grenzen und erlege ihm, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, eine besondere Sorgfaltspflicht auf. Ausdruck dieser besonderen Sorgfaltspflicht sei jedenfalls, dass der Gesetzgeber bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigen müsse.³⁷

* * *

35 Das BVerfG geht davon aus, dass in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen sind, die gesetzliche Fixierung starrer Regelungen dem Grundrechtsschutz abträglich und damit kontraproduktiv sein könne. Vgl. BVerfG (Fn. 1), Rn. 262 und grundlegend BVerfG, Beschluss vom 8.8.1978, 2 BvL 8/77, zitiert nach juris – Rn. 111.

36 In Anlehnung an Erwägungen des BVerfG zu Unsicherheiten bei der Bestimmung des nationalen CO₂-Restbudgets, vgl. BVerfG (Fn. 1), Rn. 215.

37 BVerfG (Fn. 1), Rn. 229.