



---

## Sachstand

---

### **Fernstraßenausbau und Klimaschutz**

Zur Festlegung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für besonders wichtige Fernstraßenbauvorhaben im Lichte von Art. 20a GG

**Fernstraßenbau und Klimaschutz**

Zur Festlegung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für besonders wichtige Fernstraßenbauvorhaben im Lichte von Art. 20a GG

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 036/23  
Abschluss der Arbeit: 8. Juni 2023  
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

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>§ 1 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)</b>	<b>5</b>
2.1.	Geltende Rechtslage	5
2.2.	Gesetzentwurf der Bundesregierung	6
<b>3.</b>	<b>Artikel 20a GG</b>	<b>10</b>
3.1.	Klimaschutzentscheidung des BVerfG	11
3.2.	Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung	12
<b>4.</b>	<b>Fernstraßenbau und Art. 20a GG</b>	<b>14</b>
4.1.	Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Art. 20a GG	14
4.2.	Vorschläge des UBA für Klimaschutz im Verkehr	15

## 1. Einleitung

Im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode haben sich die Koalitionspartner zum Ziel gesetzt, die Verfahrensdauer zur Planung und Genehmigung von Infrastrukturprojekten deutlich zu verkürzen.<sup>1</sup> Einen Beitrag dazu soll der von der Bundesregierung vorgelegte

**„Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes“<sup>2</sup>**

leisten. Der Gesetzentwurf sieht verschiedene rechtliche Anpassungen für Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vor. Dabei sollen Regelungen aus dem LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG)<sup>3</sup> aufgegriffen und für den Verkehrsbereich anwendbar gemacht werden. Durch eine Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG)<sup>4</sup> soll geregelt werden, dass besonders wichtige Vorhaben im Bereich der Fernstraßen im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen.<sup>5</sup>

Dieser Sachstand stellt zunächst den wesentlichen Inhalt des geltenden § 1 FStrAbG sowie die diesen Paragraphen betreffenden Änderungen im vorbezeichneten Gesetzentwurf vor (Ziff. 2). Hiernach wird die Bedeutung des Art. 20a GG für die deutsche Verkehrspolitik - mit besonderem Augenmerk auf die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts - beleuchtet (Ziff. 3). Zuletzt wird die Festlegung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für besonders wichtige Fernstraßenausbauprojekte im Lichte des Art. 20a GG betrachtet (Ziff. 4).

- 
- 1 Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 12.
  - 2 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, BT-Drs. 20/6879, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/068/2006879.pdf>. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstandes dem Bundestag zugeleitet - noch nicht beraten.
  - 3 Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz - LNGG) vom 24.5.2022 (BGBl. I S. 802), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 8.10.2022 (BGBl. I S. 1726) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/lngg/LNGG.pdf>.
  - 4 Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz - FStrAbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.1.2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3354) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrausbaug/BjNR008730971.html>.
  - 5 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 2), S. 1.

## 2. § 1 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)

### 2.1. Geltende Rechtslage

Bevor ein Fernstraßenbauvorhaben realisiert werden kann, ist ein gestufter Planungsprozess zu durchlaufen, zu welchem sich in § 1 FStrAbG geltender Fassung folgende Vorgaben finden:

„(1) Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen sind Hoheitsaufgaben des Bundes. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage beigefügt ist.

(2) Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.“

Die Anlage zu § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG („**Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen**“) enthält Projekte, Bauziele (Neubau oder Erweiterung) sowie abgestufte Dringlichkeiten („vordringlicher Bedarf“, „laufend und fest disponiert“, „weiterer Bedarf“). Diese **gesetzliche Bedarfsfeststellung** entfaltet auf Bundesebene **Bindungswirkung** für alle Planungsträger.<sup>6</sup> Insbesondere ersetzt sie die **Planrechtfertigung** für ein konkretes Vorhaben im Rahmen einer Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG).<sup>7</sup> Die Bindungswirkung des Bedarfsplans beschränkt sich dabei auf die Feststellung des Bedarfs. Über die Zulässigkeit des Vorhabens im Übrigen ist damit noch nicht abschließend entschieden.<sup>8</sup>

Darüber hinaus kommt der gesetzlichen Bedarfsfeststellung im Rahmen der **Abwägung** gemäß § 17 Abs. 1 Satz 4 FStrG Bedeutung zu. Danach sind bei der Planfeststellung „die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.“ Die Bedarfsfeststellung ist im Kontext dieser Abwägung verbindlich, jedoch nur als einer von vielen Belangen.<sup>9</sup> Ob sich der Belang des Verkehrsbedarfs im Rahmen der Gesamtabwägung durchsetzt, ist von der Bedeutung derjenigen Belange ab-

---

6 Ausführlich zur gestuften Planung von Fernstraßen: Maaß/Vogt, NomosKommentar Fernstraßenausbaugesetz, Einleitung, Rn. 6 ff.

7 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.6.2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22.3.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/BJNR009030953.html>. Zu den Schranken der im Übrigen umfassenden planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde: BVerwG, Urteil vom 14.2.1975, IV C 21/74, zitiert nach juris - Leitsatz. Zur Planrechtfertigung aufgrund der Aufnahme eines Vorhabens in den Bedarfsplan: VGH München, Urteil vom 24.11.2010, 8 A 10.40023, zitiert nach juris - Rn. 44.

8 BVerwG, Beschluss vom 14.8.1989, 4 B 53/89, zitiert nach juris - Rn. 7.

9 BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, 4 C 5/95, zitiert nach juris - Rn. 37. Maaß/Vogt, NomosKommentar Fernstraßenausbaugesetz, § 1 Rn. 62.

hängig, welche gegen das jeweilige Vorhaben sprechen. Dies lässt sich nur aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles beurteilen.<sup>10</sup> Das Gewicht des Verkehrsbedarfs einzelner Vorhaben im Rahmen der Abwägung ergibt sich aus den verschiedenen **Dringlichkeitsstufen innerhalb des Bedarfsplans**. Mit der Ausweisung eines Vorhabens in der Stufe des „vordringlichen Bedarfs“ ist die Feststellung eines dringenden Verkehrsbedarfs verbunden, der dem Planungsvorhaben im Rahmen der Abwägung einen besonderen Stellenwert verleiht.<sup>11</sup> Vorhaben des „vordringlichen Bedarfs“ genießen einen uneingeschränkten Planungsauftrag, d.h. Linienbestimmung, Detailplanung, Planfeststellung und Bauvorbereitung können eingeleitet bzw. weitergeführt werden.<sup>12</sup> Unüberwindliche gegenläufige Belange können aber dennoch dazu nötigen, von einer Planung im Einzelfall Abstand zu nehmen.<sup>13</sup>

## 2.2. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Mit dem unter Ziff. 1 bezeichneten Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung, Änderungen u.a. im Hinblick auf § 1 FStrAbG herbeizuführen. Artikel 2 des Gesetzentwurfs lautet:

### **Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes**

Das Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Der Ausbau oder die Änderung einer Bundesfernstraße, die in der Rechtsverordnung nach Absatz 4 bezeichnet ist, liegt im überragenden öffentlichen Interesse.

(4) Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Vorhaben zum Ausbau oder zur Änderung einer Bundesfernstraße nach Maßgabe des Satzes 3 bezeichnen, die im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Die oberste Landesstraßenbaubehörde des Landes, in dem ein in der Rechtsverordnung bezeichneter Abschnitt der Bundesfernstraßen liegen soll, ist anzuhören. In der Rechtsverordnung dürfen nur die Bundesfernstraßen bezeichnet werden,

---

10 BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, 4 C 5/95, zitiert nach juris - Rn. 37.

11 BVerwG, Urteil vom 4.5.2022, 9 A 7/21, zitiert nach juris - Rn. 46.

12 Maaß/Vogt, NomosKommentar Fernstraßenausbaugesetz, § 1 Rn. 14. Für Vorhaben des „weiteren Bedarfs“ sind hingegen zunächst voraussichtlich keine Investitionsmittel vorhanden (Rn. 17).

13 Maaß/Vogt, NomosKommentar Fernstraßenausbaugesetz, § 1 Rn. 62 m.w.N.

1. die in Anlage 1 in der am ... [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Änderungsgesetzes] geltenden Fassung mit dem Zusatz ‚Engpassbeseitigung fest disponiert‘ festgesetzt sind oder
2. für die die Anlage 1 in der am ... [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Änderungsgesetzes] geltenden Fassung einen Vordringlichen Bedarf mit dem Zusatz ‚Engpassbeseitigung‘ festgesetzt hat.

Die in den laufenden Nummern 506 und 1267 der Anlage 1 in der am ... [einsetzen: Tag der Verkündung dieses Änderungsgesetzes] geltenden Fassung bezeichneten Vorhaben liegen entgegen der Maßgabe des Satzes 3 nicht im überragenden öffentlichen Interesse. [...]“<sup>14</sup>

Die wesentliche Änderung des § 1 FStrAbG besteht in Ansehung des vorliegenden Gesetzentwurfs darin, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) dazu ermächtigt wird, per **Rechtsverordnung** festzulegen, dass **bestimmte Vorhaben**, die im Bedarfsplan als „Engpassbeseitigung fest disponiert“ oder als „vordringlicher Bedarf“ mit dem Zusatz „Engpassbeseitigung“ eingestuft sind, **im „überragenden öffentlichen Interesse“** liegen. Zur Begründung, warum solchen Fernstraßenbauvorhaben ein „überragendes öffentliches Interesse“ zugeschrieben werden soll, führt die Bundesregierung im Gesetzentwurf aus:

„Der neue § 1 Absatz 3 Fernstraßenbaugesetz (FStrAbG) legt fest, dass der Bau oder die Änderung einer Bundesfernstraße, die in der Rechtsverordnung nach Absatz 4 aufgeführt ist, im überragenden öffentlichen Interesse liegt. Die Bundesregierung schöpft damit die rechtlichen Möglichkeiten aus, um die Erfahrungen mit den Gesetzgebungen des vergangenen Jahres zu Planungs- und Genehmigungsbeschleunigungen für weitere Planungs- und Genehmigungsverfahren zu nutzen.

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist für die Wirtschaftskraft und damit verbunden für Wachstum und Wohlstand von grundsätzlicher Bedeutung. Mobilität ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Für Unternehmen ist sie eine wichtige Voraussetzung ihrer wirtschaftlichen Aktivität. Ihre Bereitstellung stellt zudem eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge dar. Die Grundversorgung, etwa mit Lebensmitteln, medizinischen Produkten, Dienstleistungen oder Energie sowohl in urbanen als auch ländlichen Gebieten bedarf ausreichender, flächendeckender Transportkapazitäten. Bedarfsplanvorhaben, die fest disponiert sind oder für die ein Vordringlicher Bedarf jeweils mit dem Zusatz ‚Engpassbeseitigung‘ festgestellt ist, leisten dazu einen wesentlichen Beitrag. Vorhaben sind als Vordringlicher Bedarf mit Engpassbeseitigung (VB-E) gekennzeichnet, wenn sie aus fachlicher Sicht eine besonders hohe verkehrliche Bedeutung haben und deshalb frühzeitig umgesetzt werden sollen. Voraussetzung dafür ist ein in der Regel hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis und ein hoher Beitrag des Vorhabens zur Minderung bzw. Beseitigung von Engpässen. Projekte werden zudem nur dann in den VB-E eingestuft, wenn sie keine hohe Umweltbetroffenheit aufweisen. Sie dienen grundlegenden Gemeinwohlzwecken und liegen im überragenden öffentlichen Interesse.“<sup>15</sup>

---

14     Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 2), S. 1., S. 14 f.

15     Gesetzentwurf der Bundesregierung (Fn. 2), S. 70.

Der Gesetzentwurf greift ausweislich der Gesetzesbegründung Regelungen aus dem LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG) auf. § 3 LNGG lautet:

„§ 3 Besonderes Interesse

Die Vorhaben nach § 2 Absatz 2 sind für die sichere Gasversorgung Deutschlands besonders dringlich. Für diese Vorhaben wird die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der Bedarf zur Gewährleistung der Versorgung der Allgemeinheit mit Gas festgestellt. Die schnellstmögliche Durchführung dieser Vorhaben dient dem zentralen Interesse an einer sicheren und diversifizierten Gasversorgung in Deutschland und ist aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses und im Interesse der öffentlichen Sicherheit erforderlich.“

Der Gesetzesbegründung zum LNGG ist zu entnehmen, dass die Festlegung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für die betreffenden Vorhaben insbesondere **Auswirkungen auf Abwägungsentscheidungen** habe:

„Das normierte überragende öffentliche Interesse geht mit hohem Gewicht in sämtliche Abwägungsentscheidungen ein. Die legislative Grundentscheidung wirkt auf alle Entscheidungen, z.B. auch und insbesondere bei vorläufigen und endgültigen Entscheidungen in Vergabepostprüfungsverfahren (vgl. im Einzelnen in § 9 Absatz 2 und 3), sowie bei Duldungsverfügungen oder Entscheidungen über einen vorzeitigen Baubeginn.“<sup>16</sup>

Diese Erwägungen dürften auf die beabsichtigte Änderung des § 1 FStrAbG übertragbar sein.<sup>17</sup> Sowohl mit § 3 LNGG als auch mit § 1 Abs. 3 FStrAbG (Änderungsentwurf) beabsichtigt der Gesetzgeber, die von der Verwaltung zu treffenden **Abwägungsentscheidungen zwischen entgegenstehenden öffentlichen Belangen zu steuern**,<sup>18</sup> indem er bestimmten Vorhaben von Gesetzes wegen ein „überragendes öffentliches Interesse“ zumisst. Derartige Abwägungsvorgänge der Verwaltung können entweder auf Tatbestandsebene im Rahmen **unbestimmter Rechtsbegriffe** oder auf der Rechtsfolgenseite durch die Einräumung von **Ermessen** bestehen.<sup>19</sup>

---

16 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG), BT-Drs. 20/1742, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001742.pdf>, S. 18.

17 Vgl. die Ausführungen der Parlamentarischen Staatssekretärin Daniela Kluckert im Rahmen der 1033. Sitzung des Bundesrates, <https://dserver.bundestag.de/brp/1033.pdf#P.146>, S. 149. Siehe auch die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Oliver Luksic auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Florian Hahn (CDU/CSU), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/067/2006782.pdf>, S. 118.

18 Ausführlich zu den Voraussetzungen, Grenzen und rechtlichen Konsequenzen der Feststellung des „überragenden öffentlichen Interesses“: Gillich, Das „überragende öffentliche Interesse“ an der beschleunigten Umsetzung industrieller Großprojekte, DÖV 2022, 1027 (1031 ff.).

19 Ebd., S. 1031.



Ein gesetzlich normiertes „überragendes öffentliches Interesse“ ist im Rahmen von behördlichen Abwägungsentscheidungen stets zu berücksichtigen.<sup>20</sup> Ihm kommt dabei ein besonders starkes Gewicht zu.<sup>21</sup> Gleichwohl folgt hieraus **kein unbedingter oder absoluter Vorrang**<sup>22</sup>, sodass im Ergebnis weiterhin offen bleibt, welcher Belang sich im konkreten Einzelfall durchsetzen wird. Nach wie vor ist eine **umfassende Abwägungsentscheidung im Einzelfall** erforderlich. Auch ein „überragendes öffentliches Interesse“ kann auf gleichrangige gegenläufige Interessen stoßen.<sup>23</sup>

Neben der vorbezeichneten Einflussnahme auf behördliche Gestaltungs- und Auslegungsspielräume ist die gesetzgeberische Festlegung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ **im Verwaltungsprozess relevant**. In Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes hat das Gericht im Rahmen einer Vollzugsfolgenabwägung die Bedeutung von Vorhaben besonders zu berücksichtigen, wenn ein Bundesgesetz feststellt, dass diese im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen (§ 80c Abs. 4 VwGO).<sup>24</sup> Das Gericht soll im Rahmen seiner Vollzugsfolgenabwägung auf die gesetzlich geregelte Wertung eines Vorrangs dieser Vorhaben abstellen. Ein gerichtlicher „Stopp“ eines solchen Infrastrukturvorhabens unterliegt damit einem erhöhten Begründungsaufwand.<sup>25</sup> Gemäß § 87c Abs. 1 Satz 3 VwGO sind Verfahren über Vorhaben besonders zu priorisieren, wenn ein Bundesgesetz feststellt, dass diese im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen.<sup>26</sup>

---

20 Versteyl/Marschhäuser, „Überragendes öffentliches Interesse“ als Abwägungsbelang zur Beschleunigung von Klimaschutzvorhaben, *Klima und Recht: Zeitschrift für das gesamte Klimarecht* (2022), 3, 74 (78).

21 Vgl. die Ausführungen der Parlamentarischen Staatssekretärin beim BMDV, Daniela Kluckert, im Rahmen der 1033. Sitzung des Bundesrates, <https://dserver.bundestag.de/brp/1033.pdf#P.146>, S. 149. Siehe auch die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Oliver Luksic auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Florian Hahn (CDU/CSU), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/067/2006782.pdf>, S. 118.

22 Versteyl/Marschhäuser, „Überragendes öffentliches Interesse“ als Abwägungsbelang zur Beschleunigung von Klimaschutzvorhaben, *Klima und Recht: Zeitschrift für das gesamte Klimarecht* (2022), 3, 74 (79). Schlacke/Wentzien/Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, *NVwZ* 2022, 1577 (1578).

23 Schlacke/Wentzien/Römling, ebd.

24 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.3.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf>.

25 Schlacke/Wentzien/Römling, Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket?, *NVwZ* 2022, 1577 (1584).

26 Weiterführend: Pagenkopf, Verwaltungsgerichte im infrastrukturellen Beschleunigungszyklus, *NJW* 2023, 1095. Bier/Bick, Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich, *NVwZ* 2023, 457. Holznapel/Freese, Zügige Gerichtsverfahren für LNG-Infrastrukturen, *EnK-Aktuell* 2023, 01096.

### 3. Artikel 20a GG

Artikel 20a GG lautet:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Artikel 20a GG normiert ein **Staatsziel**. Im Unterschied zu einem Grundrecht handelt es sich nicht um einen subjektiven Anspruch des Einzelnen, sondern um eine **objektive Verpflichtung des Staates**.<sup>27</sup> Artikel 20a GG kommt u.a. für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei Abwägungsentscheidungen Bedeutung zu. Darüber hinaus lässt sich aus Art. 20a GG ein Handlungsauftrag entnehmen, der sich in erster Linie an den Gesetzgeber richtet.<sup>28</sup>

Für die **Lösung von Zielkonflikten** - etwa zwischen Umweltschutz und Verkehrspolitik - stellt Art. 20a GG nach Auffassung von *Murswiek* kein Entscheidungskriterium zur Verfügung.<sup>29</sup> Aus dem verfassungsrechtlichen Rang des Umweltschutzes folge nicht, dass der Umweltschutz stets Vorrang gegenüber Zielen haben müsse, die nicht im Grundgesetz festgelegt seien. In Ansehung der juristischen Literatur genieße der Umwelt- und Klimaschutz **weder absoluten noch relativen Vorrang gegenüber anderen Zielen**.<sup>30</sup> Das Gebot, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, stehe unter dem Vorbehalt, dass dies „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ geschieht, also auch unter Beachtung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bei der Abwägung entgegenstehender Belange.<sup>31</sup> Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) habe Art. 20a GG zwar im Hinblick auf Klimaschutzanforderungen und Emissionseinsparpflichten „angereichert“, die Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers dabei aber unangetastet gelassen<sup>32</sup> (siehe sogleich unter Ziff. 3.1.).

---

27 Ganz h. M., vgl. beispielhaft Sachs/Murswiek, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20a Rn. 12 m.w.N.

28 BeckOK GG/Rux, 55. Ed. 15.5.2023, GG Art. 20a.

29 Sachs/Murswiek, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20a Rn. 55. So auch bereits Murswiek, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) - Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, 222 (227).

30 Sachs/Murswiek, 9. Aufl. 2021, GG Art. 20a Rn. 55. Dreier/Schulze-Fielitz, 3. Aufl. 2015, GG Art. 20a Rn. 26. Zum Klimaschutz: Frenz, Klimaschutz und Eingriffe in Wirtschaftsgrundrechte, JA 2022, 1000 (1006). Ebenso Siegel, Das Berücksichtigungsgebot des Bundes-Klimaschutzgesetzes und seine Relevanz im Vergaberecht, NZBau 2022, 315 (316) und Uechtritz/Ruttloff, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 9 (12). Anders Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene - de lege lata und de lege ferenda. NVwZ 2023, 113 (120).

31 Uechtritz/Ruttloff, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 9 (12).

32 Ebd.

### 3.1. Klimaschutzentscheidung des BVerfG

Das BVerfG hat sich in seiner Klimaschutzentscheidung<sup>33</sup> zur Staatszielbestimmung des Art. 20a GG sehr ausführlich und grundsätzlich geäußert. Auf sektorenübergreifender und technologieneutraler Ebene formuliert das Gericht dabei strenge Vorgaben. Nach Auffassung des BVerfG verpflichte Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität. Artikel 20a GG genieße **keinen unbedingten Vorrang** gegenüber anderen Belangen, sondern sei im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nehme das **relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung 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.<sup>34</sup>

Hinsichtlich des Verkehrssektors weist das BVerfG darauf hin, dass dieser im Jahr 2019 an dritter Stelle der Verursacher von Treibhausgasemissionen gestanden habe, in dem wiederum der motorisierte Straßenverkehr für 94 % der Emissionen verantwortlich gewesen sei.<sup>35</sup> Das BVerfG legt aber weder ein konkretes Einsparziel für den Verkehrssektor fest<sup>36</sup>, noch schreibt es bestimmte Maßnahmen auf Sektorebene vor.<sup>37</sup> 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.“<sup>38</sup>

„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 [...].“<sup>39</sup>

---

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

34 BVerfG (Fn. 33), Leitsätze.

35 BVerfG (Fn. 33), Rn. 30.

36 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. 33), Rn. 207.

37 Die Errichtung einer CO<sub>2</sub>-neutralen Verkehrsinfrastruktur und die CO<sub>2</sub>-neutrale Produktion von Transportmitteln benennt das BVerfG nur beispielhaft. BVerfG (Fn. 33), Rn. 121.

38 BVerfG (Fn. 33), Rn. 249.

39 BVerfG (Fn. 33), Rn. 213.

Nach Auffassung des BVerfG sei dem Gesetzgeber durch Art. 20a GG eine permanente Pflicht aufgegeben, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.<sup>40</sup> Im Lichte dieser Erwägung 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.

Konkrete Vorgaben zur Auswahl bestimmter Instrumente im Verkehrssektor lassen sich der Klimaschutzentscheidung des BVerfG nicht entnehmen. Ebenso wenig resultieren aus dieser Entscheidung Implikationen für einzelne Straßenbau- oder -ausbauprojekte.

### 3.2. Aktuelle Entwicklungen in der Rechtsprechung

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2022<sup>41</sup> hat die 3. Kammer des Ersten Senats des BVerfG eine **Verfassungsbeschwerde** nicht zur Entscheidung angenommen, mit welcher sich die Beschwerdeführenden gegen die Klimaschutzgesetzgebung der Bundesrepublik und insbesondere gegen die **Nichteinführung eines allgemeinen Tempolimits auf Bundesautobahnen** richteten. Nach Auffassung des BVerfG gewinne zwar das im Klimaschutzgebot des Art. 20a GG enthaltene Ziel der Herstellung von Klimaneutralität bei fortschreitendem Klimawandel in allen Abwägungsentscheidungen des Staates weiter an relativem Gewicht. Dies gelte nicht nur für Verwaltungsentscheidungen über klimaschutzrelevante Vorhaben, Planungen etc., sondern auch für den Gesetzgeber.<sup>42</sup> Die Beschwerdeführenden hätten aber nicht substantiiert dargelegt, dass gerade das Fehlen eines allgemeinen Tempolimits eingriffsähnliche Vorwirkung auf ihre Freiheitsgrundrechte entfalten könne.<sup>43</sup> Dafür müsse sich die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich gegen die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen richten, weil regelmäßig nur diese - nicht aber punktuellen Tun oder Unterlassen des Staates - die Reduktionlasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnten.<sup>44</sup>

Diese Entscheidung verdeutlicht, dass auch ein intertemporaler Freiheitsschutz Beschwerdeführenden keine weiteren Zugänge für Rügen im Bereich von Art. 20a GG eröffnet und mit sog. Klimaklagen keine einzelnen klimarelevanten Maßnahmen verfassungsrechtlich eingefordert werden können.<sup>45</sup>

---

40 BVerfG (Fn. 33), Rn. 212.

41 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.12.2022, 1 BvR 2146/22, zitiert nach juris.

42 Ebd., Orientierungssatz 1a.

43 Ebd., Orientierungssatz 1c.

44 Ebd.

45 Weiterführend Boehl, Ausgebremst: Zur gescheiterten Verfassungsbeschwerde gegen die Nichteinführung eines Tempolimits, VerfBlog, 2023/1/17, <https://verfassungsblog.de/ausgebremst/>.

Mit Urteil vom 4. Mai 2022<sup>46</sup> hat sich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) erstmals mit der Frage befasst, welche Bedeutung dem Berücksichtigungsgebot in § 13 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)<sup>47</sup> für einen Planfeststellungsbeschluss zukommt, der den **Neubau einer Bundesautobahn** betrifft. Geklagt hat eine im Land Sachsen-Anhalt anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigung. Deren Klage richtete sich gegen den Planfeststellungsbeschluss für einen ca. 17 km langen Autobahnabschnitt der Bundesautobahn A 14. Unter Bezugnahme auf die Klimaschutzentscheidung des BVerfG (siehe zuvor unter Ziff. 3.1.) stellte das BVerwG zunächst fest, dass die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Entscheidung die Aspekte des globalen Klimaschutzes und der Klimaverträglichkeit berücksichtigen müsse. Dies ergebe sich aus Art. 20a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG. Dieses Berücksichtigungsgebot finde auch im Rahmen des Fachplanungsrechts für Bundesfernstraßen Anwendung. Rechtlicher Anknüpfungspunkt hierfür sei die Gesamtabwägung nach § 17 Abs. 1 Satz 4 FStrG (siehe zuvor unter Ziff. 2.1.). Die Berücksichtigungspflicht sei sektorübergreifend im Sinne einer Gesamtbilanz zu verstehen (emissionssteigernde Auswirkungen im Verkehrs- und Industriesektor, Beeinträchtigung klimarelevanter CO<sub>2</sub>-Senken im Sektor der Landnutzungsänderung). Für die Bewertung des Ergebnisses im Rahmen der Abwägungsentscheidung gelte, dass § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG eine Berücksichtigungspflicht, aber keine gesteigerte Beachtungspflicht formuliere und nicht im Sinne eines Optimierungsgebots zu verstehen sei. Dem Klimaschutzgebot komme trotz seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung **kein Vorrang gegenüber anderen Belangen** zu. Ein solcher Vorrang lasse sich **weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG** ableiten. Auch aus dem Klimaschutzbeschluss des BVerfG ergebe sich insofern nichts anderes. Maßgebend seien die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls, nach denen sich ggf. auch konträre abwägungsrelevante Belange und Interessen durchsetzen könnten.<sup>48</sup>

Stimmen im wissenschaftlichen Schrifttum gehen davon aus, dass die aktuelle Situation - geprägt durch die Klimaschutzentscheidung des BVerfG und die vorgenannte Entscheidung des BVerwG - im dynamischen Prozess des Klimaschutzes nur eine Momentaufnahme sei.<sup>49</sup> Es sei zu erwarten, dass die Bedeutung des Berücksichtigungsgebots nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG sowie die Anforderungen an dessen Abarbeitung in Genehmigungsverfahren angesichts des schrumpfenden CO<sub>2</sub>-Budgets und des CO<sub>2</sub>-Verursachungsbeitrages des motorisierten Straßenverkehrs weiter zunehmen würden.<sup>50</sup>

---

46 BVerwG, Urteil vom 4.5.2022, 9 A 7/21, zitiert nach juris.

47 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/BJNR251310019.html>. § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG lautet: „Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.“

48 Zum Ganzen: Sieveking, jurisPR-BVerwG 19/2022 Anm. 1.

49 Als Phase der „Ruhe vor dem Sturm“ bezeichnet von: Spieler, jurisPR-UmwR 9/2022 Anm. 2.

50 Ebd.

Jeder Anteil, der vom endlichen CO<sub>2</sub>-Budget verbraucht wird, dürfte in der Zukunft die verfassungsrechtliche Pflicht verstärken, CO<sub>2</sub>-relevante Verhaltensweisen zu unterbinden.<sup>51</sup>

#### 4. Fernstraßenbau und Art. 20a GG

##### 4.1. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit Art. 20a GG

Zwar dürften entgegenstehende Belange - und damit auch solche des Umwelt- und Klimaschutzes - durch die Festlegung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für Fernstraßenneu- und -ausbauprojekte einfacher überwunden werden können, da der Verkehrsbedarf mit einem höheren Gewicht als andere Belange in die im Einzelfall durchzuführende Abwägung eingeht.<sup>52</sup> Unbeschadet dessen bleibt das Ergebnis der Abwägung im Rahmen eines konkreten Planfeststellungsverfahrens aber offen (siehe zuvor unter Ziff. 2.2.).<sup>53</sup> Zugleich dürfte der Belang des Klimaschutzes seinerseits in Zukunft immer mehr an Bedeutung gewinnen (siehe zuvor unter Ziff. 3.2.).

Gegenwärtig aber dürften aus Art. 20a GG und dessen Ausformung durch das BVerfG verfassungsrechtlich keine Implikationen hinsichtlich einzelner Straßenbau- oder -ausbauprojekte folgen. Auch dürften aus Art. 20a GG in seiner derzeitigen Lesart weder das Gebot eines Moratoriums für straßenverkehrsbezogene Infrastrukturprojekte noch projektbezogene Grenzen für Treibhausgasemissionen abgeleitet werden können.<sup>54</sup> Gleichwohl verpflichtet Art. 20a GG dazu, für eine erhebliche Reduktion der durch den motorisierten Straßenverkehr verursachten Treibhausgase zu sorgen. Das verkehrspolitische Mobilitätsgewährleistungskonzept hat den Schutz von Gesundheit, Umwelt und Klima „mitzudenken“<sup>55</sup> (zu möglichen Maßnahmen unter Ziff. 4.2.).

---

51 Verheyen/Heß/Peters/Schöneberger, Das Gebot der Berücksichtigung des Klimaschutzes auf Vorhabenebene - de lege lata und de lege ferenda, NVwZ 2023, 113 (120).

52 Zur Einführung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ an erneuerbaren Energien: Versteyl/Marschhäuser, „Überragendes öffentliches Interesse“ als Abwägungsbelang zur Beschleunigung von Klimaschutzvorhaben, Klima und Recht: Zeitschrift für das gesamte Klimarecht (2022), 3, 74 (77 f.). Siehe auch BMUV, Fragen und Antworten (FAQ), <https://www.bmu.de/faq/ist-der-vorrang-der-erneuerbaren-energien-gegenueber-arten-schutzbefreiungen-in-der-schutzgueterabwaegung-zeitlich-begrenzt>.

53 Versteyl/Marschhäuser, ebd., S. 77.

54 So etwa Leontopoulos/Hönig, Bedeutung des Klimaschutzes für die Straßenplanung, UPR 2022, 361-365. Zu einem anderen Ergebnis gelangt ein Rechtsgutachten im Auftrag des NABU: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/auto/210707-nabu-rechtsgutachten\\_autobahnmoratorium-cornelia\\_ziehm.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/auto/210707-nabu-rechtsgutachten_autobahnmoratorium-cornelia_ziehm.pdf).

55 Hermes, Gewährleistung umweltverträglicher Mobilität für alle, Was folgt aus der staatlichen Infrastrukturverantwortung für die Verkehrswende?, Die Verwaltung 53 (2020), 311 (334).

## 4.2. Vorschläge des UBA für Klimaschutz im Verkehr

In einer aktuellen Veröffentlichung präsentiert das Umweltbundesamt (UBA) acht Bausteine für Klimaschutz im Verkehr:

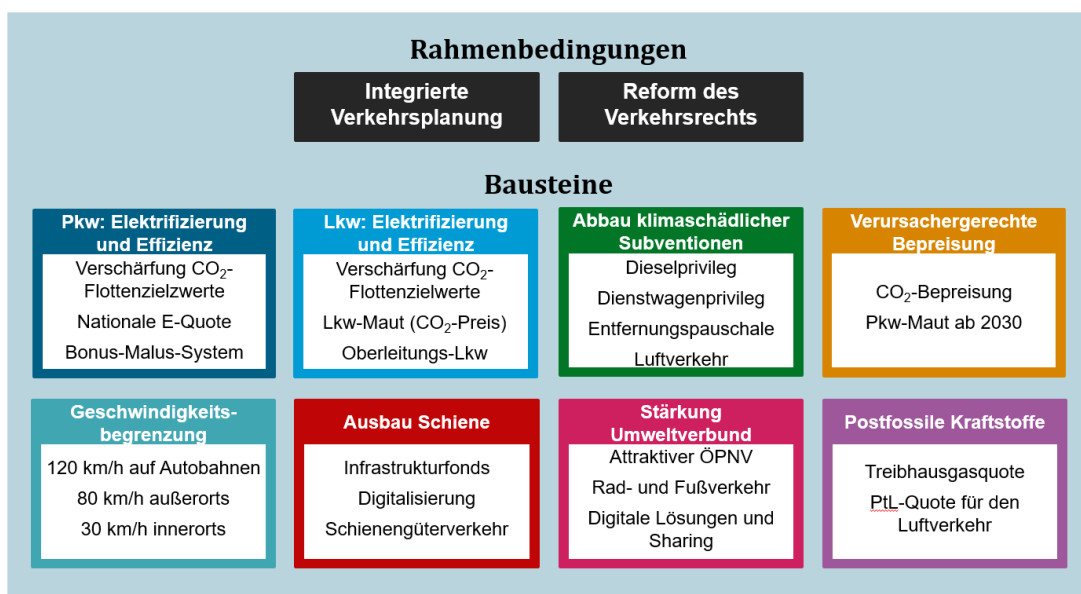


Abb. 1: Bausteine für einen klimaverträglichen Verkehr nach UBA<sup>56</sup>

Dabei schlägt das UBA sowohl **fahrzeugbezogene Regelungen** (einschließlich fahrzeugflottenbezogener Regelungen) als auch **infrastrukturbezogene Regelungen** vor. Die Reduzierung des Baus neuer Straßen benennt das UBA nicht. Das Erfordernis von Infrastruktur auch für den Individualverkehr wird als solches vom UBA nicht infrage gestellt.<sup>57</sup>

Als **infrastrukturbezogene Klimaschutzregelungen für den Straßenverkehr** könnte man zusammengefasst solche ansehen, die den motorisierten Individualverkehr auf der Straße verringern, aus Umweltgründen bremsen oder bei Klimaverträglichkeit privilegieren. Darüber hinaus könnten aber auch solche Regelungen dazu zählen, welche die Leichtigkeit des Verkehrs sichern und Umwegverkehr vermindern.<sup>58</sup> Diese Ziele stehen z.T. untereinander und mit anderen ökologischen Zielen in Konflikt.<sup>59</sup>

56 UBA (2023), Klimaschutz im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#undefined>.

57 Hierauf weist auch das BVerwG in seiner unter Ziff. 3.2. dargestellten Entscheidung hin. BVerwG (Fn. 46), Rn. 97.

58 So Reimer, Klimaschutz und Verkehr: In welchem Tempo?, ZUR 2023, 7 (9).

59 Ebd.

Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich verpflichtet, das planungs- und genehmigungsrechtliche Rechtsregime so zu gestalten, dass der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG Rechnung getragen wird. Auf welchen Sektoren wie schnell welcher Minderungspfad zu verfolgen ist und wie verbleibende Nutzungsmöglichkeiten zu verteilen sind, obliegt dabei seiner Entscheidungsprärogative.<sup>60</sup>

\*\*\*

---

60 Uechtritz/Ruttloff: Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 9 (12).